PARECER Nº , DE 2022

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Projeto de Lei nº 2.183, de 2019, do Senador Rogério Carvalho, que *institui Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a comercialização da produção e da importação de refrigerantes e bebidas açucarados (Cide-Refrigerantes), e dá outras providências*.

SF/22160.22761-03

Relatora: Senadora **ZENAIDE MAIA**

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame da Comissão de Assuntos Sociais (CAS) o Projeto de Lei (PL) nº 2.183, de 2019, do Senador Rogério Carvalho, que *institui Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a comercialização da produção e da importação de refrigerantes e bebidas açucarados (Cide-Refrigerantes), e dá outras providências*.

O *caput* do art. 1º cria a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) incidente sobre a comercialização da produção e da importação de refrigerantes e bebidas açucarados, a ser denominada como Cide-Refrigerantes. O artigo tem quatro parágrafos. O § 1º estabelece que os recursos arrecadados serão repassados ao Sistema Único de Saúde (SUS). Por sua vez, o § 2º dispõe que o montante arrecadado será recolhido ao Tesouro Nacional e repassado diretamente ao Fundo Nacional de Saúde (FNS). Já o § 3º assinala que os recursos previstos no § 1º não serão computados para fins do cumprimento da aplicação mínima de recursos públicos em saúde. Por fim, o § 4º elucida que as disposições do projeto não se aplicam às bebidas alcoólicas.

O art. 2º define os produtores e importadores de refrigerantes e bebidas açucarados como contribuintes da Cide-Refrigerantes. O art. 3º dispõe que o fato gerador da contribuição é a comercialização ou a importação desses produtos, excluindo a incidência sobre a exportação.

O art. 4º aponta que a base de cálculo da contribuição é o preço de saída dos produtos na comercialização no mercado interno, incluindo todos os tributos sobre eles incidentes. O art. 5º define que a alíquota será de 20%.

O art. 6º isenta do tributo os *refrigerantes e bebidas açucarados* vendidos a empresa comercial exportadora, com o fim específico de exportação. No entanto, seu § 1º dispõe que cabe o pagamento da contribuição referente aos produtos adquiridos e não exportados dentro do prazo de 180 dias, contado da data de aquisição. O § 2º e seus dois incisos tratam do prazo para o pagamento previsto no § 1º, além de disporem sobre a multa de mora e os juros a serem acrescidos em caso de vencimento.

O art. 7º define como responsável solidário pela contribuição o adquirente de mercadoria de procedência estrangeira, no caso de importação realizada por sua conta e ordem, por intermédio de pessoa jurídica importadora.

O art. 8º estabelece a competência da Secretaria da Receita Federal do Brasil para a administração e a fiscalização da Cide-Refrigerantes.

O art. 9º acrescenta um inciso VII ao art. 32 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 (Lei Orgânica da Saúde), para incluir a Cide-Refrigerantes entre as fontes previstas de financiamento do SUS.

Por fim, a cláusula de vigência é o art. 10, por meio do qual a lei, caso a proposta seja aprovada, entrará em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1º de janeiro do ano seguinte.

Na justificação, o autor alerta sobre o aumento significativo da prevalência do excesso de peso e suas comorbidades, que são fatores causais dos altos índices de mortalidade e de morbidade por doença cardiovascular no Brasil e no mundo. Como essas doenças são, em parte, decorrentes de alimentação hipercalórica – que costuma incluir a ingestão de bebidas açucaradas –, o autor propõe a criação de um tributo, denominado como Cide-Refrigerantes, para desestimular o consumo desses produtos.

Após a deliberação da CAS, a proposição será analisada, em caráter terminativo, pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

SF/22160.22761-03

As emendas apresentadas serão apreciadas no próximo item deste relatório.

II – ANÁLISE

SF/22160.22761-03

De acordo com o disposto no inciso II do art. 100 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete a esta Comissão opinar sobre matérias que digam respeito à proteção e defesa da saúde, bem como à inspeção e fiscalização de alimentos.

Com relação aos aspectos formais, concluímos que o projeto em análise não apresenta inconformidades de constitucionalidade, de juridicidade, de técnica legislativa ou de regimentalidade.

Em relação ao mérito, de fato, o Brasil vem registrando índices praticamente epidêmicos de sobrepeso e de obesidade. A pesquisa "Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico" (VIGITEL 2020), que avaliou amostra da população das capitais dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal, evidenciou que a frequência de excesso de peso e de obesidade em pessoas com mais de dezoito anos foi de 57,5% e 21,5%, respectivamente. Ressalte-se que esses números vêm aumentando progressivamente a cada nova pesquisa realizada.

Na população infantil, a situação é também preocupante. O Atlas da Obesidade Infantil, publicado em 2019 pelo Ministério da Saúde, apresenta os números do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) referentes às crianças atendidas nos serviços de atenção primária à saúde. Verificou-se que 18,9% dos menores de 2 anos de idade estão com excesso de peso, 7,9% têm obesidade e 32% consomem bebidas açucaradas. Entre as crianças de 2 a 4 anos de idade, 14,3% têm excesso de peso e 7,8% apresentam obesidade. Já para a faixa etária entre 5 e 9 anos, 29,3% estão com excesso de peso: 16,1% com sobrepeso; 8,4% com obesidade; e 4,8% com obesidade grave.

A preocupação com esse panorama epidemiológico deve-se ao fato de que o excesso de peso, e notadamente a obesidade, são reconhecidos fatores de risco para outras afecções potencialmente graves – como o diabetes *mellitus* do tipo II, doenças cardiovasculares e cânceres –, que respondem por significativa parcela da morbidade e da mortalidade, tanto no Brasil como no mundo. Resta claro, portanto, que a prevenção e o

tratamento do excesso de peso são ações que, evidentemente, devem estar no rol de prioridades das políticas de saúde pública no País.

Sabe-se que o excesso de peso tem causa multifatorial e, grosso modo, é reflexo da interação de fatores genéticos e ambientais, entre os quais se destaca a dieta hipercalórica, que é um comportamento alimentar fortemente associado ao consumo excessivo de refrigerantes e bebidas açucarados. Esses produtos são considerados "obesogênicos", pois contêm grande quantidade de açúcar, mas são desprovidos de valor nutritivo.

A associação causal entre o consumo desses produtos e o excesso de peso já foi evidenciada por vários estudos. Podemos citar, como exemplo, recente revisão sistemática de trinta estudos de coorte e de intervenção publicada no periódico *Obesity Facts*, que mostrou inequívoca associação causal entre o consumo de refrigerante e os índices de obesidade em crianças e adultos.

Já dados publicados pelo *Instituto de Efectividad Clínica y Sanitaria*, da Argentina, evidenciaram que 12% dos casos de sobrepeso e 9% dos de obesidade infantil são atribuíveis ao consumo de bebidas açucaradas. Os resultados mostraram ainda que, no Brasil, o consumo dessas bebidas é responsável pelo excesso de peso em 2,21 milhões de adultos e em 721 mil crianças e adolescentes. Observou-se, também, que quase 17% de todos os diagnósticos de diabetes *mellitus* do tipo 2 podem ser atribuídos ao consumo dessas bebidas, o que representa 1,386 milhão de brasileiros ou mais de 81 mil novos casos por ano. Além disso, as bebidas açucaradas estão associadas a quase 425 mil casos de cardiopatias, doenças cerebrovasculares, insuficiência renal crônica, câncer, entre outras afecções. No que tange aos impactos sobre o orçamento da seguridade social, o referido Instituto estimou que o sistema de saúde brasileiro gasta, por ano, cerca de três bilhões de reais com o cuidado direcionado a doenças decorrentes do consumo de bebidas açucaradas, o que, segundo a entidade, representa 0,44% de tudo o que o Brasil investe em saúde por ano.

Note-se, portanto, que são robustos os dados da associação causal entre refrigerantes e bebidas açucarados, excesso de peso e doenças de grande impacto sobre as taxas de morbidade e de mortalidade. Essa constatação fez com que a Organização Mundial da Saúde (OMS) reconhecesse que as atuais evidências sugerem que a redução da ingestão de bebidas açucaradas pode ajudar a evitar o excesso de peso.

SF/22160.22761-03

Isso se torna relevante pelo fato de ser significativamente elevado o consumo de refrigerantes no Brasil. Com efeito, a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), realizada em 2017 e 2018, apontou que refrigerantes adoçados com açúcar representaram 21,44% das bebidas consumidas nos domicílios avaliados e que a participação desse produto no gasto com bebida foi de 17,41%.

Ou seja, esses dados mostram que, no Brasil, há excesso de consumo de refrigerantes, um produto que, como mencionamos, tem íntima relação com a situação epidêmica do sobrepeso e da obesidade.

Essa situação requer urgente intervenção do Poder Público e uma das medidas que se pode tomar é exatamente a que pretende o projeto em comento: tributar esses produtos, de modo a desencorajar seu consumo.

Trata-se de iniciativa prevista no documento intitulado "*Global Strategy on Diet, Physical Activity and Health*", da OMS, cujo rol de diretrizes para estimular a prática de hábitos alimentares saudáveis inclui a taxação de produtos hipercalóricos. A Noruega foi a pioneira a tributar esses produtos, nos idos de 1981. Seguiram esse exemplo Chile, Equador, Peru, México, localidades norte-americanas, França, Portugal, Reino Unido, África do Sul etc.

O Brasil, por sua vez, segue tendência oposta, já que, além de não tributar pesadamente os refrigerantes, concede aos segmentos de sua cadeia produtiva benefícios fiscais a nosso ver injustificáveis. De fato, segundo análise publicada pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), nos últimos anos, em função dos benefícios fiscais concedidos aos fabricantes, os refrigerantes foram tributados a uma alíquota efetiva negativa do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), de 4%. Foi dado o esclarecedor exemplo: se determinado fabricante obtinha uma receita de 100 milhões de reais com a venda de refrigerantes, além de não recolher IPI aos cofres públicos, ainda acumulava quatro milhões de reais em créditos, que podia usar para compensar débitos de outros tributos ou de outros tipos de bebidas, inclusive para diminuir suas dívidas tributárias referentes a bebidas alcoólicas. Segundo a RFB, o valor total que deixou de entrar nos cofres públicos em cada ano chegou a dois bilhões de reais.

Cabe ainda ressaltar que a efetividade da intervenção fiscal pretendida tem sido comprovada por vários estudos. Recentemente

SF/22160.22761-03

publicada na *Obesity Reviews*, uma meta-análise com revisão sistemática evidenciou que a tributação de bebidas açucaradas é, de fato, uma ferramenta eficaz para reduzir o consumo desse produto, sendo um componente importante das políticas de prevenção e tratamento do sobrepeso, da obesidade e do diabetes *mellitus*.

SF/22160.22761-03

Ressalte-se por fim que, capitaneadas pela Sociedade Brasileira de Endocrinologia e Metabologia (SBEM) e pela Associação Brasileira para o Estudo da Obesidade e da Síndrome Metabólica (ABESO), várias entidades subscreveram, em junho de 2021, documento no qual

> manifestam publicamente posicionamento e solicitação de implementação de tributação específica para as bebidas açucaradas, urgentemente, visando a redução do consumo, e ao mesmo tempo, aumentando a arrecadação de recursos para financiar programas de saúde pública, como a promoção de uma alimentação saudável.

Note-se que pleiteiam exatamente o que pretende instituir o projeto em comento.

Portanto, evocando, novamente, a obrigação regimental deste Colegiado de atuar na proteção e defesa da saúde, bem como na inspeção e fiscalização de alimentos, acreditamos que há razões suficientes para a urgente e necessária aprovação do projeto em análise.

Foram apresentadas duas emendas à proposição.

A Emenda nº 1-T, do Senador Luis Carlos Heinze, altera o § 2º do art. 1º do projeto, para determinar que um terço do montante da Cide-Refrigerantes seja repassado aos Estados e outro terço aos Municípios, observada a destinação prevista no § 1º do art. 1º do projeto. Em que pese a nobre intenção da iniciativa, julgamos que o processo de repartição de recursos no âmbito do FNS já ocorre de maneira devidamente pactuada entre todos os entes federados e de acordo com a situação epidemiológica de cada localidade. Assim, não vislumbramos benefícios concretos da eventual implementação da medida proposta na emenda, que somente aumentará a complexidade e os custos dos processos administrativos para a repartição de recursos e, portanto, configurar-se-á medida contraproducente. Por isso, embora reconheçamos a nobre intenção do seu autor, somos contrários à iniciativa.

Por sua vez, a Emenda nº 2-CAS, da Senadora Leila Barros, amplia o escopo do tributo em comento para abarcar não somente bebidas açucaradas, mas também alimentos, ingredientes, aditivos alimentares e coadjuvantes de tecnologia cujas quantidades de açúcares adicionados, gorduras saturadas ou sódio sejam elevados.

SF/22160.22761-03

Sugere, ainda, que metade da arrecadação da Cide-Refrigerantes seja transferida aos Estados e ao Distrito Federal, para ser aplicada no *financiamento de ações, programas e projetos esportivos e paradesportivos*. Deste montante, 50% deverão ser destinados aos respectivos Municípios, para serem aplicados, proporcionalmente, da seguinte forma: 50% por meio dos mesmos critérios de distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios e os 50% restantes proporcionalmente à população, conforme apurada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Por fim, atualiza o nome da Receita Federal, qual seja, Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

Em que pese a boa intenção da iniciativa, de ampliar o escopo do PL, julgamos que a Emenda nº 2-CAS muda demasiadamente o enfoque da proposição, que diante do amplo debate que o tema suscita, atém-se apenas às bebidas açucaradas, causa de sobrepeso e obesidade notadamente em crianças e adolescentes. Por esse motivo, denominou-se o tributo Cide-Refrigerantes.

Desse modo, essa proposta foge ao objetivo original do projeto, podendo, inclusive, consubstanciar obstáculo à sua aprovação. Contudo, somos favoráveis que, em outra oportunidade, seja discutido pelo Parlamento a regulamentação do conteúdo de gorduras e de sal nos alimentos.

No que tange ao financiamento de ações, programas e projetos esportivos e paradesportivos, concordamos que a atividade física é uma medida de prevenção e de tratamento da obesidade. Mas não é a única.

Devemos lembrar que a obesidade é uma doença muito complexa. Sendo assim, o emprego de outras modalidades terapêuticas, isoladamente ou simultaneamente, é necessário para a se obter algum grau de eficácia.

Podemos citar, como exemplo, tratamento nutricional, medicamentoso – há vários medicamentos aprovados pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), como orlistat, bupropiona/naltrexona e liraglutida –, psicoterapias, tratamento psiquiátrico, cirurgia bariátrica e balão intragástrico. Desse modo, julgamos que seria mais apropriado destinar o montante relativo a 20% da arrecadação com a Cide-Refrigerantes para o financiamento de ações, programas e projetos esportivos e paradesportivos, nos termos da emenda abaixo.

SF/22160.22761-03

Ademais, por questões técnicas e regimentais, vamos incorporar, na forma das emendas apresentadas ao final, as modificações propostas pela Emenda nº 2-CAS aos arts. 3º, 4º, 8º e 10 do PL.

III – VOTO

Em vista do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 2.183, de 2019, pela **rejeição** da Emenda nº 1 –T e pelo **acolhimento parcial** da Emenda nº 2-CAS, na forma das emendas abaixo, em atenção ao disposto no art. 230, III do Risf:

EMENDA Nº - CAS

Dê-se a seguinte redação ao art. 1º do Projeto de Lei nº 2.183, de 2019:

> "**Art. 1º** .....
>
> § 1º Do produto da arrecadação da Cide-Refrigerantes serão destinados, na forma da lei orçamentária:
>
> I – 80% (oitenta por cento) às despesas com ações e serviços públicos de saúde, nos termos do art. 3º da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, e em consonância com as diretrizes e objetivos do Sistema Único de Saúde (SUS);
>
> II – 20% (vinte por cento) ao financiamento de ações, programas e projetos esportivos e paradesportivos.
>
> § 2º O montante da Cide-Refrigerantes referido no inciso I do § 1º deste artigo será recolhido ao Tesouro Nacional e repassado diretamente ao Fundo Nacional de Saúde (FNS).
>
> § 3º Os recursos previstos no inciso I do § 1º deste artigo não serão computados para fins do cumprimento do disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal.

§ 4º Do montante da Cide-Refrigerantes referido no inciso II do § 1º deste artigo, a União entregará 50% (cinquenta por cento) aos Estados e ao Distrito Federal, para ser aplicado, obrigatoriamente, no financiamento de ações, programas e projetos esportivos e paradesportivos.

§ 5º Do montante dos recursos que cabe a cada Estado, com base no § 4º deste artigo, 50% (cinquenta por cento) serão destinados aos seus Municípios para serem aplicados no financiamento de ações, programas e projetos esportivos e paradesportivos, observados os seguintes critérios:

I – 50% (cinquenta por cento) proporcionalmente aos mesmos critérios previstos na regulamentação da distribuição dos recursos do Fundo de que tratam os arts. 159, I, "b", e 161, II, da Constituição Federal;

II – 50% (cinquenta por cento) proporcionalmente à população, conforme apurada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

§ 6º Para fins de aplicação do disposto no § 5º deste artigo, os percentuais individuais de participação dos Municípios serão calculados pelo Tribunal de Contas da União.

§ 7º O disposto nesta Lei não se aplica às bebidas alcoólicas."

SF/22160.22761-03

EMENDA Nº - CAS

Dê-se a seguinte redação ao art. 3º do Projeto de Lei nº 2.183, de 2019:

"**Art. 3º** A Cide-Refrigerantes tem como fatos geradores as operações realizadas pelos contribuintes referidos no art. 2º desta Lei, de importação e de comercialização, no mercado interno, de refrigerantes e bebidas açucarados.

....."

EMENDA Nº - CAS

Dê-se a seguinte redação ao art. 4º do Projeto de Lei nº 2.183, de 2019:

"**Art. 4º** A base de cálculo da Cide-Refrigerantes é, na importação, o valor aduaneiro, e, na comercialização no mercado interno, o preço de saída dos produtos de que trata o art. 3º desta Lei, incluindo todos os tributos sobre eles incidentes."

EMENDA Nº - CAS

No art. 8º do Projeto de Lei nº 2.183, de 2019, substitua-se a expressão "Secretaria da Receita Federal do Brasil" por "Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil".

EMENDA Nº - CAS

Dê-se a seguinte redação ao art. 10 do Projeto de Lei nº 2.183, de 2019:

> "**Art. 10.** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1º de janeiro do ano imediatamente posterior ao de sua publicação ou após noventa dias desta, o que ocorrer depois."

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

SF/22160.22761-03