



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador MARCOS DO VAL

PARECER N° , DE 2025

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre a Sugestão nº 5, de 2025, do Programa e-Cidadania, que *dispõe sobre a isenção de Impostos para Farinhas e Pães Sem Glúten.*

Relator: Senador MARCOS DO VAL

I – RELATÓRIO

Vem à apreciação da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) a Sugestão (SUG) nº 5, de 2025, que propõe a isenção de tributos federais para farinhas e misturas sem glúten (NCM 1901.20.90) e pães sem glúten (NCM 1905.90.10 e 1905.90.90).

A referida SUG decorreu da Ideia Legislativa nº 198.137, que alcançou apoio equivalente a 20.730 manifestações individuais, provenientes de todas as Unidades da Federação, no portal e-Cidadania do Senado Federal, segundo informa o Ofício nº 13/2025/SCOM, da Secretaria de Comissões.

De acordo com o proponente, Augusto Eduardo Vidal, do Estado de São Paulo, *alimentos sem glúten deveriam ter isenção de impostos porque são produtos essenciais à sobrevivência de quem tem doença celíaca e alergias alimentares.* Argumenta que muitas famílias deixam de seguir uma dieta adequada por questões financeiras, consumindo produtos que lhes fazem mal apenas por serem mais baratos. Entende que, *com a isenção, haveria menos desigualdade, melhor adesão aos tratamentos médicos e, consequentemente, menos complicações de saúde que hoje sobrecarregam o sistema público.*



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador **MARCOS DO VAL**

O autor segue com suas justificativas, alegando que os preços de produtos sem glúten seriam elevados, *cheagando a custar de duas a três vezes mais do que os produtos similares com glúten*. Alega ainda que a oferta seria restrita em diversas regiões do Brasil. *Muitas famílias acabam improvisando ou simplesmente abandonando a dieta adequada. Em países como Itália, Espanha e até mesmo aqui perto, na Argentina, diversos produtos sem glúten são oferecidos por mais de uma marca, com acesso facilitado.*

Conclui com um apelo, afirmando que *nenhum brasileiro deveria ser penalizado financeiramente por uma condição de saúde.*

II – ANÁLISE

O Programa e-Cidadania, regulamentado pela Resolução nº 19, de 2015, é um importante instrumento de estímulo à participação popular nas atividades desta Casa Legislativa. O parágrafo único do art. 6º da citada Resolução garante que a Ideia Legislativa que angarie o apoio de vinte mil cidadãos no período de quatro meses terá tratamento análogo ao dado às sugestões legislativas previstas no art. 102-E do RISF e será encaminhada para apreciação por esta Comissão.

A Sugestão em exame cumpriu os requisitos formais de tramitação, demandando, portanto, um posicionamento deste Colegiado.

Bem elaborada e com um objeto inquestionavelmente relevante – a saúde alimentar da população com alergia ao glúten –, a proposição em análise, como tantas outras que são trazidas ao debate legislativo, pretende discutir a escolha coletiva de bens e serviços cujo consumo merece ser facilitado pelo Poder Público por meio de subsídios ou renúncias fiscais. Vale ressaltar que, diante de um orçamento limitado, de incessantes e profundas crises fiscais e de inúmeras necessidades populacionais não atendidas, o Brasil precisa ser criterioso e ter transparência no processo de seleção de bens e serviços a serem beneficiados por recursos públicos.

Quando produtos em mercados competitivos são beneficiados por renúncias fiscais, como deseja o autor da SUG nº 5, de 2025, seus preços aos



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador **MARCOS DO VAL**

consumidores finais são reduzidos, o que pode ampliar o acesso à população de menor renda. De fato, a desoneração proposta reduziria custos para produtores e importadores de farinhas e pães sem glúten. Parte dessa redução seria repassada ao consumidor na forma de preços mais baixos, aumentando o consumo desses bens, estimulando, por consequência, toda a cadeia produtiva relacionada. A medida teria um impacto distributivo positivo por beneficiar consumidores com restrições alimentares (celíacos, por exemplo) ou com preferência pelo consumo de produtos sem glúten, que redirecionariam a renda economizada para o consumo de outros bens e serviços. A medida também poderia gerar impacto econômico positivo indireto ao reduzir custos futuros com saúde pública, pela diminuição de enfermidades relacionadas ao consumo de glúten.

Nessa linha, pode-se imaginar algumas justificativas econômicas para aprovação da SUG nº 5, de 2025:

- **Correção de Externalidades:** produtos sem glúten com impactos positivos à saúde e ao meio ambiente podem ser beneficiados com isenção para estimular maior acesso, considerando que esses benefícios sociais ou ambientais não estão plenamente refletidos nos preços.
- **Política de Inclusão:** para consumidores celíacos, isentar tributos reduziria o custo de acesso a produtos que, muitas vezes, são essenciais e têm preços significativamente mais elevados.
- **Estímulo à Indústria Nacional:** a medida pode ajudar a fortalecer indústrias locais que produzem insumos ou alimentos focados no público com restrições alimentares, promovendo uma política de fomento a determinado setor estratégico no agronegócio.

Por outro lado, é preciso considerar, primeiramente, que proposições que resultem em redução de tributos precisam ser acompanhadas por medidas compensatórias que neutralizem as perdas arrecadatórias. A renúncia de receita proposta na SUG nº 5, de 2025, precisaria ser compensada no orçamento para que não pressione as contas públicas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador **MARCOS DO VAL**

Além disso, a concessão de incentivos específicos cria distorções competitivas ao beneficiar determinados setores e produtos em detrimento de outros, agravando as ineficiências alocativas que caracterizam a economia nacional.

Por fim, mas não menos relevante, isenções tributárias em mercados com elasticidade baixa – como deve ser o caso dos produtos sem glúten, em que a demanda é menos sensível a preço dada as questões de saúde que determinam a escolha dos atuais consumidores – pode não gerar crescimento significativo da produção ou do consumo em volume, mas apenas perda líquida de arrecadação.

Consumidores que já compram produtos sem glúten podem meramente se beneficiar da queda de preços, sem aumento expressivo da demanda agregada. Afinal, os produtos com glúten – e seu principal insumo, o trigo – já contam com renúncias fiscais e maiores ganhos de escala e, assim, continuariam sendo ofertados a preços inferiores aos de suas variantes sem glúten, freando a expansão do consumo dos produtos sem glúten defendida pela SUG nº 5, de 2025.

As renúncias fiscais já existentes para as linhas de produtos discutidas nesta proposição são informadas no Relatório de Benefícios Fiscais da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB). Em sua última versão disponível, que contempla o período de janeiro de 2024 a fevereiro de 2025, são informados os seguintes montantes de renúncia de receita: (i) farinha de trigo: R\$ 2,91 bilhões; (ii) trigo: R\$ 1,73 bilhão; (iii) pré-misturas para pães: R\$ 1,34 bilhão; e (iv) massas alimentícias: R\$ 3,45 bilhões. Esse volume de renúncia fiscal se justifica pelo fato de serem produtos que compõem a cesta básica de alimentos, consumida por larga maioria da população brasileira.

Nesse contexto, penso que a decisão de conceder incentivos fiscais para produtos sem glúten não deveria ser tomada apenas sob a perspectiva tributária. Essa decisão precisaria se sujeitar, previamente, a um debate público sobre aspectos fundamentais da escolha de subsidiar o consumo de produtos sem glúten. Como elemento central de qualquer política pública, é preciso definir com clareza o público-alvo: apenas as pessoas portadoras de doença celíaca – que se estima corresponder a 1% da população mundial ou cerca de 2



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador **MARCOS DO VAL**

milhões de indivíduos no Brasil – ou um contingente maior de pessoas, em linha com evidências clínicas que têm revelado os malefícios para a saúde humana de uma dieta rica em glúten?

Por serem públicos de tamanhos bem diferentes, a efetividade de uma política de fomento ao consumo de produtos sem glúten poderia depender de medidas complementares à mera isenção tributária, como ações de comunicação para conscientizar a população, apoio a cadeias produtivas e de distribuição que assegurassem o abastecimento em todo o País, fomento à diversidade de produtores, entre outras. Adotada isoladamente, a isenção de tributos talvez fosse adequada para o universo de celíacos, mas provavelmente insuficiente para afetar um público maior e, assim, combater as externalidades negativas no sistema público de saúde.

A depender do público-alvo pretendido, seria recomendável estabelecer previamente os objetivos e metas de um programa de saúde pública, para que então fosse possível estimar um segundo elemento de qualquer política: o montante de recursos públicos a ser destinado, seja na forma de renúncia fiscal, seja na forma de despesas governamentais para custear ações complementares. Possivelmente, parte dos recursos orçamentários necessários para compensar a renúncia fiscal proposta pudesse se originar de programas do próprio Ministério da Saúde, caso se entendesse que o estímulo ao consumo de alimentos sem glúten fosse relevante para reduzir significativamente a busca por tratamento de alergias e doenças autoimunes na população.

Com um debate público amplo, que envolvesse especialistas em saúde, representantes dos Ministérios da Fazenda, da Saúde e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, associações de produtores alimentícios e do comércio varejista e atacadista, bem como representantes dos consumidores, seria possível identificar as diversas externalidades envolvidas e, sobretudo, levantar dados suficientes para avaliar o impacto econômico total da medida proposta, considerando seus efeitos diretos e indiretos.

Obter dados confiáveis e detalhados para calcular a perda de arrecadação proveniente da isenção tributária passa pela superação de desafios técnicos e administrativos. Esses obstáculos precisam ser considerados para garantir a formulação de uma política pública robusta e sustentável, além de



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador **MARCOS DO VAL**

permitir que a medida legislativa esteja em conformidade com as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Entre os desafios a serem superados, destacamos, primeiramente, a falta de segmentação específica no sistema tributário. O sistema fiscal brasileiro frequentemente não tem segmentação para produtos diferenciados, como os sem glúten. Em muitos casos, produtos com e sem glúten são classificados no mesmo grupo tributário ou estão registrados sob códigos amplos (NCM e CNAE), como “Outros”. Pães industriais com e sem glúten, por exemplo, podem ser categorizados juntos, dificultando o isolamento do subsetor de interesse na análise tributária. Essa estrutura tributária complica a identificação precisa dos produtos que serão beneficiados pela isenção e pode levar a estimativas imprecisas sobre a perda de arrecadação.

Para superar essa questão, será necessário obter estudos detalhados junto a associações setoriais e consultar empresas industriais que tenham dados internos de faturamento segmentado para produtos sem glúten. Contudo, sabe-se que dados sobre o faturamento e arrecadação tributária das empresas não são amplamente disponibilizados por questões de confidencialidade. Informações detalhadas sobre o recolhimento de Contribuição para o PIS/PASEP¹, Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) dependem do acesso a bases da RFB, que podem exigir solicitações específicas de informação sobre dados individuais de contribuintes.

Outra dificuldade para se conceber uma política sustentável passa pela projeção para anos futuros. As estimativas de perda precisam incluir crescimento futuro do setor, mas prever esse crescimento de mercado pode ser complicado devido à volatilidade de consumo e ao ritmo de substituição de produtos com glúten por suas variantes menos alergênicas pela população. O mercado sem glúten no Brasil está em crescimento, mas dados sobre taxas de avanço anual não estão amplamente acessíveis. Nesse sentido, é fácil que os

¹ Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP).

**SENADO FEDERAL**Gabinete do Senador **MARCOS DO VAL**

cálculos subestimem ou superestimem a perda tributária, dependendo das tendências de mercado.

Destaque-se ainda que a Emenda de Plenário nº 36 ao PLP nº 68, de 2024, apresentada na Câmara dos Deputados, tratava justamente da inclusão dos pães sem glúten no Anexo I, que lista os produtos destinados à alimentação humana submetidos à redução a zero das alíquotas do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS). De autoria das deputadas Tabata Amaral e Laura Carneiro, a emenda propunha a desoneração de pães sem glúten classificados nas NCMs 1905.90.10 e 1905.90.90. Contudo, a proposta foi apresentada diretamente em Plenário sob regime de urgência, sem debates públicos prévios, consultas técnicas ou apreciação por comissões temáticas, o que impediu uma discussão mais aprofundada sobre os impactos fiscais, econômicos e sociais da medida.

Por essas razões, avalio como imprescindível a realização de audiências públicas sobre a proposta contida na SUG nº 5, de 2025. A tomada de decisão política, neste caso, precisa ser minimamente fundamentada em projeções de impacto tributário e orçamentário, que dependerão do escopo da política pública a ser concebida em torno da alimentação sem glúten.

III – VOTO

Diante do exposto, voto pelo prosseguimento da tramitação da SUG nº 5, de 2025, com a realização de audiência pública no âmbito da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, com base nos arts. 93 e 102-E, parágrafo único, III, e 133, V, b, do Regimento Interno do Senado Federal, a fim de subsidiar a formação de juízo sobre sua conversão ou não em projeto de lei.

REQUERIMENTO N° DE 2025 - CDH



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **MARCOS DO VAL**

Senhor Presidente,

Requeiro, nos termos do art. 58, § 2º, II, da Constituição Federal e do art. 93, II, do Regimento Interno do Senado Federal, a realização de audiência pública com o objetivo de debater proposta de desoneração tributária de pães, farinhas e demais produtos sem glúten, recebida por meio da Sugestão nº 5, de 2025, sob apreciação desta Comissão, preferencialmente em conjunto com a Comissão de Assuntos Sociais.

Proponho para a audiência a presença dos seguintes convidados:

- representante do Ministério da Saúde;
- representante da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB);
- representante da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX);
- representante da Associação Brasileira da Indústria de Panificação e Confeitaria (ABIP);
- representante da Federação Nacional das Associações de Celíacos do Brasil (FENACELBRA);

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator