Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado

TRIBUTAÇÃO DOS ALIMENTOS SAUDÁVEIS E PREJUDICIAIS

Dias 9 e 10 de Novembro de 2017

>> Programação:

9 DE NOVEMBRO | SALA 511 - 5º ANDAR | PRÉDIO 11

16h30min

Presidente de Mesa Prof. Dr. Paulo Caliendo - GTAX/PUCRS
Profa. Dra. Betina Grupenmacher – PPGD/UFPR
Debatedora: Mestranda Maria Júlia Goulart - Nutricionista

10 DE NOVEMBRO | SALA 1035 - 10º ANDAR | PRÉDIO 11

14h

Prof. Saul Tourinho - Dimensões Constitucionais da Alimentação e Qualidade de Vida

15h

Presidente de Mesa Profa. Juliana Ribas – GTAX/PUCRS
Prof. Dr. Adalberto Pasqualoto – PPGD/PUCRS
Profa. Dra. Larissa Barbosa Cardoso – Economista - UFG
Prof. Dr. Paulo Caliendo – PPGD/PUCRS

16h

Presidente de Mesa Mestranda Melina Gruber Endres – GTAX/PUCRS
Prof. Me. Bruno M. da Costa Silva – GTAX/PUCRS
Profa. Me. Mariana Mena Barreto – GPCon/PUCRS
Prof. Me. Filipe Jaeger Zabala – Faculdade de Matemática/PUCRS
Prof. Rui Ferreira - Portugal

Comissão Científica: Prof. Dr. Paulo Caliendo
Comissão Executiva: Prof. Me. Bruno M. da Costa Silva, Profa. Me. Juliana Ribas e Mestranda Melina Gruber Endres.

Informações e inscrições:

Inscrições gratuitas na secretaria de pós-graduação no 10º andar do Prédio 11 - Escola de Direito
Telefone: 051 3320-3537
Público: Acadêmicos de Graduação, de Pós-Graduação, Diplomados PUCRS e Comunidade Externa
Válido como 6 horas de Atividade Complementar aos alunos do Curso de Direito da PUCRS.
Consulte sua Unidade. Não será fornecido certificado.

pucrs.br/direito

APRESENTAÇÃO

O presente relatório pretende aprofundar os estudos sobre a relevante e atual questão da tributação dos alimentos saudáveis. O tema tem sido objeto de estudos e regras legislativas no exterior e o seu tratamento tem recebido a denominação genérica de fat taxes, para designar o conjunto de medidas de estímulo ou desestímulo a determinadas condutas consideradas pouco saudáveis. A questão posta é sobre qual a legitimidade, legalidade e eficácia da utilização desse modelo em nosso sistema constitucional. A resposta a essa questão exige a análise da aplicabilidade do modelo pigouviano de tributação extrafiscal.

Nessa segunda versão do relatório foram incluídos novos artigos e materiais, organizados de maneira a facilitar a leitura.

Desejamos a todos os leitores que o contato com matéria seja proveitoso e instigante. O desejo dos membros do GTAX é a formação de uma massa crítica na academia, que depure o tema e tenha esforços direcionados à sociedade, com o intento de, caso algum modelo de fat taxes venha a ser adotado no Brasil, o seja com o devido embasamento, para assim garantir a eficácia de um sistema tributário saudável.

Porto Alegre, 09 de outubro de 2017.

Paulo Caliendo

SUMÁRIO

ARTIGOS

DIREITO À SAÚDE, ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL E EXTRAFISCALIDADE.
Paulo Caliendo e Bruno M. da Costa Silva

EXTRAFISCALIDADE, DIREITO À SAÚDE E LIMITES À LIVRE INICIATIVA: UM CASO EXEMPLAR DE DEFESA DO CONSUMIDOR INDIRETA EM ACÓRDÃO DO STF
Adalberto Pasqualotto e Renata Rolla Bernaud

ANÁLISE DOS EFEITOS DE UM IMPOSTO SOBRE ALIMENTOS ENGORDATIVOS NO MERCADO BRASILEIRO
Rodrigo Mantaut Leifert e Claudio Ribeiro de Lucinda

A COMÉDIA DA PUBLICIDADE: ENTRE A SÁTIRA E O POLITICAMENTE CORRETO
Adalberto Pasqualotto e Mariana Menna Barreto Azambuja

OS IMPOSTOS DO PECADO E A ILUSÃO FISCAL
Juliana Rodrigues Ribas

REFLEXÕES SOBRE JUSTIÇA SOCIAL E LIBERDADE EM RELAÇÃO À TRIBUTAÇÃO EXTRAFISCAL DE ALIMENTOS NOCIVOS À SAÚDE
Bruno M. da Costa Silva e Melina Gruber Endres

ANEXOS

UM IVA PARA O BRASIL
Paulo Caliendo

DO SODA TAXES WORK? EXPERTS LOOK TO MEXICO FOR ANSWERS
Jacqueline Howard, CNN

FISCAL POLICIES FOR DIET AND PREVENTION OF NONCOMMUNICABLE DISEASES
Technical Meeting Report – Organização Mundial da Saúde

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

DIREITO À SAÚDE, ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL E EXTRAFISCALIDADE

Paulo Caliendo[*]

Bruno Martins da Costa Silva[*]

RESUMO: O presente artigo intenta analisar a tributação como forma de indução à alimentação saudável. O tema tem sido objeto de estudos e regras legislativas no exterior e o seu tratamento tem recebido a denominação genérica de fat taxes, para designar o conjunto de medidas de estímulo ou desestímulo a determinadas condutas consideradas pouco saudáveis. A questão posta é sobre qual a legitimidade, legalidade e eficácia da utilização desse modelo em nosso sistema constitucional. A resposta a essa questão exige a análise da aplicabilidade do modelo pigouviano de tributação extrafiscal. Para tanto serão analisadas as experiências concretas de três países: México, Dinamarca e Japão, focando nos seus diferentes mecanismos, resultados, problemas notórios e controvérsias relacionadas. Serão apreciados os resultados alcançados e comparados com as soluções nacionais.

Palavras-chave: direitos à saúde; tributação; obesidade; extrafiscalidade; externalidades.

ABSTRACT: This paper intends to analyze fat taxes - a pigouvian model of corrective taxes -, with especial attention to different concrete experiences in three countries: Mexico, Denmark and Japan, focusing in its different mechanics, results, notable problems and related controversies. Mexican fat tax law focuses on sugar-rich foods and the like, and despite the strong popular support, so far has not shown great results; Danish fat tax law focused on saturated fat, and had so many difficulties that ended up revoked; in Japan, the results are excellent, but its

[*] PAULO A. CALIENDO V. DA SILVEIRA é graduado em Direito pela UFRGS, Mestre em Direito dos Negócios pela Faculdade de Direito da UFRGS. É Doutor em Direito Tributário pela PUC/SP. Professor Titular na PUC/RS, onde compõe o corpo permanente do Mestrado e Doutorado, lecionando na Disciplina de Direito Tributário, e de diversos cursos de Pós-Graduação no país. Autor do livro finalista do Prêmio Jabuti 2009 "Direito Tributário e Análise Econômica do Direito", publicado pela editora Elsevier. Conselheiro do CARF, vice-presidente da Academia Tributária das Américas, Árbitro da lista brasileira do Mercosul. Advogado.

[*] Mestrando em Direitos Fundamentais e Especializando em Direito de Família pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Pesquisador do Grupo de Pesquisa em Direito Comparado e do Grupo de Pesquisa Prismas do Direito Civil-Constitucional, ambos do PPGD da PUCRS. Integrante do Grupo de Estudos em Teoria Queer e do Grupo de Estudos em Ação Racional, ambos do Centro Brasileiro de Pesquisas em Democracia.

particular mechanism raises serious moral issues. Insofar, fat taxes' viability still controversial.

Keywords: fundamental rights; comparative law; tax law; corrective taxes; externalities.

Introdução

O presente artigo pretende responder ao seguinte questionamento: *qual a legitimidade, legalidade e eficácia da utilização desse modelo em nosso sistema constitucional*? Para tanto irá se analisar a tributação como forma de indução à alimentação saudável, especialmente na experiência estrangeira conhecida na doutrina com "*fat taxes*". É possível estimular ou desestímular determinadas condutas consideradas pouco saudáveis por meio da tributação? Serão analisadas três experiências concretas (México, Dinamarca e Japão), focando nos seus diferentes mecanismos, resultados, problemas notórios e controvérsias relacionadas.

1. Extrafiscalidade como instrumento de promoção do direito à saúde

O direito Fundamental à saúde encontra-se protegido no art. 196 da CF/88, que determina:

> *Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.*

Esse dispositivo é saudado por *Ingo Sarlet* como uma inovação perante os textos constitucionais anteriores, que apenas se restringiam à distribuição de competências entre os entes federados. Nota-se uma significativa ampliação protetiva por meio de: a) adoção de um conceito amplo de saúde, congruente com a ideia de estado completo de bem estar; b) superação do conceito curativo de saúde, incorporando-se elementos de proteção e promoção desse direito fundamental; c) unificação em um sistema único (SUS); d) universalidade de atendimento e e) relevância pública das ações e serviços de saúde.

O conteúdo do direito protegido é ampliado pelo uso das expressões "*redução do risco de doença*" e "*ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação*"[1]. O dever fundamental de proteção à saúde envolve não apenas a proteção contra os casos de doença efetiva, como também se dirige à situação do risco. O texto constitucional insere o dever de prevenção como no âmbito de abrangência da norma constitucional.

As situações ou atividades que ofereçam riscos à saúde deverão ser objeto de *políticas sociais e econômicas* por parte do Estado. Note-se que a implementação dessas políticas é um dever do Estado e um direito subjetivo individual.

A ampliação da responsabilidade estatal em matéria de saúde acompanha o movimento de ampliação geral das responsabilidades estatais. A primeira fase ocorre com a consolidação do Estado de Direito e era caracterizada pela limitação dos poderes estatais, em proveito das liberdades individuais. Em seguida há o surgimento do Estado Social, com forte presença de políticas promocionais, especialmente em relação à saúde e educação. No Estado Democrático de Direito há a incorporação de tarefas regulatórias e preventivas do poder público. Não basta apenas respeitar os direitos individuais ou fornecer prestações sociais, torna-se imperativo induzir condutas que impeçam o surgimento de dano. O texto constitucional prevê não somente a necessária oferta de serviços e ações de saúde, mas também a atuação preventiva do Estado no intuito de evitar o risco de doenças.

A palavra doença vem do latim "*dolentia*", palavra que possui a sua origem em "*dolens- entis*" , particípio passado do verbo "*doleo, dolere*" que significa *sentir dor*. Doença seria literalmente o que aflige ou causa dor. Por óbvio existem doenças que apesar de não causarem dor produzem dano à saúde. Igualmente utilizada é a palavra "*enfermidade*", que vem igualmente do latim "*infirmus*", palavra que tem o prefixo "*in*" significando "*negação*" e a raiz "*firmus*" indicando o que é firme, robusto, saudável ou estável Assim o enfermo é aquele que não está "*estável*". Uma pessoa saudável é aquela que possui equilíbrio físico e psíquico. A estabilidade seria a característica da

[1] P. 1926

normalidade. A pessoa saudável é a pessoa "*normal*". A doença seria uma anormalidade ou disfuncionalidade física ou psíquica.

A literatura médica distingue as duas situações: doença (*disease*) e enfermidade (*illness*). A doença é uma anormalidade do corpo e se dirige às funções dos órgãos. A enfermidade inclui a resposta psíquica do indivíduo, que não está saudável. A doença seria objetiva, enquanto que a enfermidade seria subjetiva. A doença geralmente implica a ocorrência de uma enfermidade, ou seja, de uma reflexão do indivíduo sobre a sua condição.

O texto constitucional não diferencia claramente as duas situações, de tal modo que a proteção integral da pessoa e de sua saúde implica na proteção contra as doenças e suas enfermidades.

O conceito de "*risco de doença*" indica a chance de uma pessoa sadia em adquirir uma doença por força de fatores pessoais ou externos. A probabilidade irá aumentar quando os fatores que expõe ao risco forem maiores que os fatores que evitam o mesmo, ou seja, quando os fatores de risco forem superiores aos fatores de proteção. Cada doença terá os seus fatores de riscos relevantes. Estes podem atuar isoladamente ou em conjunto com outros fatores. O estudo dos fatores causadores de uma doença é um tema delicado na literatura médica, sendo que em alguns casos a determinação da causa principal da doença é algo impreciso. Igualmente os fatores de risco podem atuar de modo distinto para pessoas diferentes.

Entende-se que as medidas de proteção da saúde implicam em ações e atividades que reduzem os fatores de risco de doenças ou que maximizam os seus fatores de proteção.

Existem duas formas de se abordar o problema do direito à saúde e sua relação à alimentação saudável. A primeira abordagem seria analisar especificamente cada uma das doenças (obesidade, diabetes, doença cardíacas e cancerígenas) e suas enfermidades e considerar os males que uma má-alimentação causa. Nesse caso dever-se-ia analisar quais os melhores mecanismos de prevenção de riscos, adequados ao problema em análise. A outra possibilidade é a verificação em geral de como a alimentação saudável

pode ser estimulada como fator de proteção ou risco para as doenças e suas enfermidades. Iremos optar por esta última alternativa.

A grande questão é saber se existe autorização constitucional para permitir o uso da extrafiscalidade como instrumento de promoção de uma alimentação saudável. Cremos que sim. O texto constitucional exige que o Estado adote *políticas sociais e econômicas que visem à redução dos fatores de risco de doença*. A alimentação não-saudável pode implicar em um aumento das disfuncionalidades, que podem acarretar em um funcionamento anormal.

A grande questão é até que ponto. Qual seria o âmbito de abrangência dessa proteção? Afinal todos os alimentos em maior ou menor sentido podem ser considerados como causa de aumento de riscos para determinado grupo de indivíduos. Haveria alguma espécie de totalitarismo alimentar? Teria o Estado a permissão *ab initio,* sempre e em todas as circunstâncias para determinar a alimentação dos cidadãos? Cremos que não. Devem existir motivos consistentes e proporcionais para haver essa atuação. As razões para atuação estatal devem estar fundamentadas cientificamente e legitimadas pelas instituições nacionais e internacionais de proteção da saúde, tal como a Organização Mundial da Saúde (OMS). Devem ser proporcionais, de tal modo que sejam adequadas, necessárias e ponderadas.

2. Dos impostos sobre o pecado ao paternalismo libertário

O uso de tributos como instrumento de indução de comportamentos é algo bastante antigo, contudo, o conteúdo desse dever de proteção tem modificado com o tempo. Inicialmente a tributação era utilizada para combater ou reduzir comportamentos considerados antissociais. A sanção para estas condutas era antes o peso da carga fiscal, do que a cadeia pública. Esses comportamentos desviantes eram considerados menos graves para sofrerem a persecução penal, contudo, não eram insignificantes ao ponto do Estado não "*punir*" o agentes.

Competia ao Estado como guardião da moral pública e dos bons costumes desestimular a ofensa ao *ethos* vigente. Esperava-se que a elevada carga tributária induziria a estabilidade da ordem pública. Não é sem razão que essa categoria de

tributos foi denominada de impostos sobre o pecado (*sin taxes*). Os exemplos clássicos são os tributos seletivos sobre o tabaco, álcool e jogos. Estes possuem uma elevada carga moral, sendo o tributo o castigo pelo permanência no vício. O problema poderia ocorrer quando o próprio Estado ficasse "*viciado*" nas fartas receitas decorrentes desse lucrativo regime de tributação, esquecendo-se de seu objetivo principal que era reduzir o pecado social?

Posteriormente o conteúdo desse dever de proteção desloca-se do combate às causas para o combate às consequências. No modelo de *tributação do pecado* deseja-se eliminar a conduta imoral. Nota-se um sentido claramente moralista no discurso de legitimação dos fins perseguidos pela tributação extrafiscal. A inadequação dessa postura fica muito clara em uma sociedade pluralista e orientada por valores muito distintos.

Qual a moral pública a ser defendida e promovida pelo Estado? Quais os pecados que devem ser punidos criminalmente e quais devem ser tolerados pagando elevada carga fiscal. O jogo de roleta deve ser proibido, mas a loteria esportiva autorizada? O álcool deve pagar impostos, mas o porte da maconha deve ser punido com a pena de prisão? Na ausência de critérios claros o debate desloca-se para outro plano de análise: quais as externalidades que podem e devem pagar pelos danos que provocam à sociedade? Quais as externalidades que causam danos tão profundos que não se admite a sua prática em sociedade?

Arthur Pigou, economista inglês da primeira metade do século 20, desenvolveu a ideia de externalidades negativas e positivas como uma forma de descrever o impacto de produtos e serviços de um mercado na sociedade. Trata-se do modelo pigouviano, o qual se pode afirmar baseado em um conceito bastante objetivo: quem polui e não assume esse custo, repassa esse externalidade negativa para a sociedade, e por essa razão deve ser tributado no montante correspondente ao custo social gerado; por outro lado, quem, por decorrência de seu produto, diminui a poluição, deve ser subsidiado na medida da economia gerada à sociedade.[2]

[2] STIGLITZ, Joseph E. **Economics of the Public Sector**, 3ed. Nova Iorque, NY, EUA: W. W. Nortan & Cia., 1999, p224-233.

O modelo pigouviano foi amplamente debatido para diversos usos, mas foi amplamente usado e consagrado nas questões envolvendo o mercado do tabaco e das bebidas alcoólicas. Os resultados positivos nesses casos motivam grupos que advogam pela aplicação do modelo a outros ramos do mercado, entre eles, a indústria da alimentação.

Desde o início da década de 1980, o então diretor do "*Rudd Center for Food Policy and Obesity*" da Universidade de Yale, hoje diretor da Escola de Políticas Públicas da Universidade de Stanford, Dr. Kelly D. Brownell, propôs a aplicação de *fat taxes* - basicamente um modelo pigouviano de extrafiscalidade sobre "*junk food*"[3]. Brownell sustenta desde então que a indústria responsável por tais alimentos não suportava o custo de saúde pública advindo do consumo de seus produtos, o que os tornava artificialmente mais baratos que os alimentos saudáveis,[4] aqueles que não acarretam externalidades deste tipo, decorrentes da obesidade resultante de tal consumo.[5]

Para combater tal distorção, *Brownell* propõe tornar os alimentos nocivos mais caros por meio de tributação e, com o resultado dela, promover os alimentos saudáveis, aqueles que detenham externalidades positivas.[6] Contra tal proposta, muitas vozes se ergueram, em especial a do comunicador e comentarista político *Rush Limbaugh*, que acusa a proposta de atentatória à liberdade. As críticas não se atêm apenas às questões vinculadas à autonomia dos indivíduos, mas também à sua eficácia e a potenciais resultados colaterais indesejados.

---

[3] Alimentos hipercalóricos, exageradamente gordurosos, com largas quantidades de sal e açúcar, entretanto, pobres em proteínas, vitaminas e minerais.

[4] ALEMANNO, Alberto; CARREÑO, Ignacio. **Fat Taxes in the EU Between Fiscal Austerity and the Fight Against Obesity** in European Journal of Risk Regulation, Vol. 2, Issue 4. Berlin: Lexxion Verlagsgesellschaft, 2011, p572: "*The concept of modern food taxes was pioneered by Kelly Brownell, an internationally renowned expert in obesity based at Yale University. Professor Brownell observed in the early 1990s that foods high in fat and low in nutritional value were among the cheapest on the market and subsequently proposed the creation of a food tax. The stated aim of this fiscal measure was not only to offset this price imbalance but also to collect resources to be invested in nutrition programs.*"

[5] BROWNELL, Kelly D.; FARLEY, Thomas; WILLETT, Walter C.; POPKIN, Barry M.; CHALOUPKA, Frank J.; THOMPSON, Joseph W.; LUDWIG, David S. **The Public Health and Economic Benefits of Taxing Sugar-Sweetened Beverages** in the New England Journal of Medicine, vol. 361, Nº. 16. Waltham, MA, Estados Unidos: Massachusetts Medical Society, 2009, p1602: "*Medical costs for overweight and obesity alone are estimated to be $147 billion — or 9.1% of U.S. health care expenditures — with half these costs paid for publicly through the Medicare and Medicaid programs*."

[6] ALEMANNO, 2011, p572-3: "*The rationale of a fat tax seems clear. Make "bad" food more expensive, "good" food relatively less so, and people will probably shift at least some of their purchases to those healthier options. Fattening foods tend to be cheap and fresh produce and meat are often among the priciest food products. A tax can theoretically help offset that imbalance, nudging people to eat more of what is good for them and less of what is not.*"

Cass Sunstein em resposta às críticas *antipaternalistas* irá defender uma postura denominada de *paternalismo libertário*. O autor irá listar três falsas compreensões sobre o paternalismo: i) de que o paternalismo é sempre *coercitivo*, ii) que o paternalismo é *evitável* e iii) *que os indivíduos fazem melhores escolhas para si mesmos*.

Para ele o *paternalismo libertário* não sofre com estes erros. Ele não é coercitivo, permitindo ao agente escolher um caminho diverso. Por outro lado, ele permite auxiliar na tomada de decisões sem o recurso à compulsões e impulsos. Nem sempre o indivíduo sabe o que é melhor para si, contudo, esse novo paternalismo não substitui a decisão individual, apenas indica a melhor. Em outros casos a decisão individual afeta a escolha de terceiros e deve ser melhor compreendida. Como exemplo cita o caso de um proprietário de cafeteria que tem de escolher os melhores alimentos e bebidas, dentre outras escolhas. Ele age como um *arquiteto de escolhas* (*choice architect*).

Defende Sunstein em seu livro "*Nudge*" três teses: i) que o *arquiteto de escolhas* (*choice architect*) influencia como as pessoas fazem escolhas (*how people make choices*"); ii) que a "*arquitetura de escolhas*" ("*choice architecture*") é inevitável e iii) paternalistas libertários podem "*dar um empurrãozinho*" ("*can nudge*") enquanto preserva a liberdade individual de escolha. O indivíduo falha sistematicamente por não poder lidar adequadamente com informações relevantes. Muitas vezes age por impulso e escolhe errado. É sobre essas falhas de decisão que o paternalismo pretende auxiliar.

Seria possível utilizar esses avanços comportamentais para abordar o tema do incentivo à alimentação saudável como instrumento de redução dos fatores de riscos de doenças? Bem, este é um debate internacional que nos pode ser útil.

O debate que começou nos Estados Unidos está longe de acabar. Na última década, as três primeiras experiências concretas de "*fat taxes*" tiveram início, todas elas com diferentes formatos e em países bastante diversos. A ideia do presente artigo é apresentar estas três experiências, analisando seus resultados por uma perspectiva pragmática e apontando singelamente as dificuldades legais e morais levantadas por seus críticos.

03. Direito Comparado

Dentre as diversas tentativa de *extrafiscalidade alimentar* podemos citar os casos emblemáticos do *México, Dinamarca* e *Japão.*

México

No ano de 2013 o México ultrapassou os Estados Unidos e se tornou o país com a maior proporção de obesos em sua população: aproximadamente 70% dos adultos e 33% das crianças sofrem de sobrepeso ou obesidade, incluindo 10% dos menores de 05 anos de idade. Entre as diversas razões, uma se destaca: o México é o maior consumidor de refrigerantes no mundo, com um consumo per capita de 163 litros por habitante ao ano.[7] O reflexo disso vai além da obesidade, pois 15% dos maiores de 20 anos sofrem de diabete tipo 2.

Diante disso, e com amplo suporte popular, o parlamento mexicano decidiu implementar a tributação extrafiscal de produtos industrializados com elevados graus de açucares. A inclusão da tributação extrafiscal na "*ley del impuesto especial sobre producción y servicios*"[8] se deu de duas formas diferentes: em relação às bebidas, a cobrança é por alíquota de valor fixo, de um dólar por litro de bebida rica em açúcar;[9] em relação aos demais alimentos supérfluos elencados na lei, alíquota fixa de 8% para todo o produto que sobrepujar 275 calorias para cada 100 gramas.[10]

---

[7] Disponível em <http://site.oxfammexico.org/mexico-es-ya-el-mayor-consumidor-de-refresco-en-el-mundo-3/>, acessado no dia 02/07/2015.

[8] Disponível em <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/78_010115.pdf>, acessado no dia 02/07/2015.

[9] Dispõe a lei mexicana: "*G) Bebidas saborizadas; concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, que al diluirse permitan obtener bebidas saborizadas; y jarabes o concentrados para preparar bebidas saborizadas que se expendan en envases abiertos utilizando aparatos automáticos, eléctricos o mecánicos, siempre que los bienes a que se refiere este inciso contengan cualquier tipo de azúcares añadidos. La cuota aplicable será de $1.00 por litro. Tratándose de concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, el impuesto se calculará tomando en cuenta el número de litros de bebidas saborizadas que, de conformidad con las especificaciones del fabricante, se puedan obtener.*" Em tradução livre: "G) Bebidas saborizadas; concentrados, pós, xaropes, essências ou extratos de sabores, que ao serem diluídos permitem obter bebidas saborizadas; e xaropes ou concentrados para preparar bebidas com sabor que expandam em recipientes abertos usando equipamentos automáticos, elétricos e mecânicos, desde que as mercadorias referidas nesta subseção contenham qualquer tipo de adição de açúcares. A taxa aplicável será de U$1,00 por litro. Tratando-se de concentrado, pó, xaropes, essências e extratos de sabores, o imposto é calculado tendo em conta o número de litros de bebidas com sabor que, em conformidade com as especificações do fabricante, você pode obter."

[10] Dispõe a lei mexicana: "*J) Alimentos no básicos que se listan a continuación, con una densidad calórica de 275 kilocalorías o mayor por cada 100 gramos…..8% 1. Botanas. 2. Productos de confitería.*

Tais alíquotas incidem sobre os produtos de forma cumulada com o IVA, o "*impuesto al valor agregado*" mexicano, cuja mecânica é bastante similar à do ICMS brasileiro. O IVA tem alíquota de 16% nos estados em geral, e de 10% nos estados fronteiriços.

Ao final do primeiro ano da tributação extrafiscal de produtos ricos em açucares, os números expressam uma divergência: amplo apoio popular e pequeno resultado. Divulga-se que as vendas dos produtos teriam decrescido percentuais sempre inferiores a 10%, ou seja: números não expressivos e bastante distantes do que o governo esperava, e que podem ser resultados de uma maior conscientização advinda do debate envolvendo o tema - mas que pode estagnar nisso -, ou de algum fator externo, como a tendência global de diminuição ou estagnação do consumo per capita de refrigerantes. Em contrapartida, a população aprova amplamente a medida, com índices de aprovação divulgados sempre superiores a 80%. As críticas ao modelo estão ocorrendo fora do México, em países que debatem a adoção de medidas similares.

Entre as diversas críticas ao modelo mexicano, três são destacadas: a restrição de liberdade, a regressividade do tributo e a baixa eficiência - ou até ineficácia - do mecanismo. Enquanto que a questão da restrição de liberdade exige uma análise muito mais aprofundada, as outras críticas são de mais fácil enfrentamento.

A regressividade passa por um apontamento singelo: se o tributo será repassado ao preço final, será o consumidor que irá arcar com ele - a regressividade em si -, logo, se não houver um recuo no consumo, estar-se-á apenas punindo aquele que consome,

---

3. Chocolate y demás productos derivados del cacao. 4. Flanes y pudines. 5. Dulces de frutas y hortalizas. 6. Cremas de cacahuate y avellanas. 7. Dulces de leche. 8. Alimentos preparados a base de cereales. 9. Helados, nieves y paletas de hielo. Cuando los alimentos mencionados cumplan con las disposiciones relativas a las especificaciones generales de etiquetado para alimentos, los contribuyentes podrán tomar en consideración las kilocalorías manifestadas en la etiqueta. Tratándose de alimentos que no tengan la etiqueta mencionada, se presumirá, salvo prueba en contrario, que tienen una densidad calórica igual o superior a 275 kilocalorías por cada 100 gramos." Em tradução livre: "J) Os alimentos supérfluos listados abaixo, com uma densidade calórica de 275 calorias ou mais para cada 100 gramas.. ...8% 1. Lanches. 2. Produtos de confeitaria. 3. Chocolate e outros derivados de cacau. 4. Cremes e pudins. 5. Doces de frutas e hortaliças. 6. Creme de manteiga de amendoim e avelã. 7. Doces à base de leite. 8. Alimentos preparados à base de cereais. 9 Sorvetes e picolés. Quando os alimentos mencionados estejam em conformidade com as disposições relativas às especificações gerais de rotulagem para alimentos, os contribuintes podem levar em consideração as calorias expressadas no rótulo. Para alimentos que não possuem o rótulo acima mencionado, presumir-se-á, salvo prova em contrário, tendo uma densidade calórica igual ou superior a 275 calorias para cada 100 gramas."

em especial os mais pobres.[11] Esse argumento talvez possa ser defendido na questão dos alimentos, onde os carboidratos baratos - e nutricionalmente pobres -, como massas, produtos à base de farinha e congelados, não possuem substitutos tão fáceis de acessar, seja pelo preço, ou pela falta de alternativas ofertadas pelo mercado.[12] Por sua vez, os refrigerantes têm, pelo menos, a água como alternativa, o que lhes torna indubitavelmente supérfluos.

Evidentemente, pode-se evocar o maior peso sobre os mais pobres, ou a ineficácia contra os mais ricos, entretanto, são exatamente os mais pobres aqueles que mais adoecem em razão do consumo de açúcar, e tal argumento foi igualmente levantado quando da opção pela extrafiscalidade contra a indústria tabagista - cenário no qual os mais pobres era igualmente os mais afetados -, e hoje a diminuição do consumo de cigarros e afins é fato incontroverso.[13] Nisso, já se tem a primeira defesa em relação à questão da eficiência: a alusão ao sucesso da prática contra o tabaco.

Entretanto, o exemplo do tabaco não pode ser tão facilmente transposto para a extrafiscalidade em alimentos, que é muito mais complexa de se aplicar.[14] O controverso "paradoxo australiano", por exemplo, aponta para um processo de crescimento do número de obesos na Austrália em paralelo com a queda de consumo de refrigerantes, entretanto, trata-se de artigo duramente atacado por suas fontes de dados, bem como por construir um suposto paradoxo ao não considerar a complexidade de fatores envolvidos.[15] Apesar do afastamento do "paradoxo australiano", os estudos sobre o impacto direto de refrigerantes sobre a obesidade até provam alguma relação, mas nunca na medida necessária para se dar a questão por respondida.[16]

---

[11] BRUNNER-BROWN, John A. **"Fat Taxes" Fighting Globesity: Ignore Food Demand Inelasticities** in Annual Survey of International & Comparative Law, Vol. 20, Issue 1. San Francisco, CA, EUA: School of Law of Golden Gate University, 2014, p251-2.

[12] BRUNNER-BROWN, 2014, p251: "*Either way, influencing behavior through taxation is only effective when the increased cost in one good can induce the purchase of a reasonable substitute. However, as discussed below, food consumption decisions often lack reasonable substitutes and therefore, price increases rarely affect consumer behavior.*"

[13] BROWNELL, 2009, p1603.

[14] ALEMANNO, 2011, p573: "*Advocates of the taxes usually point to the positive effect taxes have had on alcohol and tobacco use. However, taxation structures that worked for tobacco (i.e., an excise tax on a single substance that is proven to be harmful) may not be automatically transferable to food, which is essential for life and as such tends to involve more complex choices.*"

[15] Disponível em <http://www.abc.net.au/radionational/programs/backgroundbriefing/independent-review-finds-issues-with-controversial-sugar-paper/5618490>, acessado no dia 04/07/2015.

[16] ALEMANNO, 2011, p573: "*Cross-sectional, prospective, and experimental studies have found an association between obesity and the consumption of sugar-sweetened drinks.15 However, experimental studies have not always found an association, and the size of the effect can be very modest.*"

Da mesma maneira, aqueles que advogam pela implementação da extrafiscalidade apresentam estudos de pequeno espectro onde uma discreta eficácia apontaria uma maior resposta dos mais pobres,[17] mas em sentido oposto, estudos em compulsão alimentar apontam que os mais obesos seriam menos propensos a abrir mão dos alimentos calóricos em razão de um aumento de preço.[18] Ou seja: a tributação de caráter extrafiscal sobre alimentos danosos tornaria mais saudáveis aqueles que menos precisariam, apenas onerando o seu verdadeiro público-alvo.

Dinamarca

No dia 21 de dezembro de 2010, a Dinamarca promulgou a "*lov 247*", a lei sobre a tributação de alimentos que contêm gordura saturada - *lov om afgift af mættet fedt i visse fødevarer*. A lei entrou em vigor no dia 1º de outubro de 2011, estabelecendo a tributação extrafiscal de produtos alimentícios, importados ou fabricados na Dinamarca,[19] através de alíquota de valor fixo de dezesseis *kroner*[20] por quilograma de gordura saturada.[21]

Em seu artigo primeiro, a lei especificava os produtos atingidos: carne, laticínios, gordura animal, óleos comestíveis, margarina e produtos similares a estes, desde que contendo pelo menos 2,3% de gordura saturada em sua composição –

---

[17] POWELL, Lisa M.; CHALOUPKA, Frank J. **Food Prices and Obesity: Evidence and Policy Implications for Taxes and Subsidies** in Milbank Quarterly, Vol. 87 Issue 1. Oxford, Reino Unido: Wiley-Blackwell, 2009, p229: "*The studies reviewed showed that when statistically significant associations were found between food and restaurant prices (taxes) and weight outcomes, the effects were generally small in magnitude, although in some cases they were larger for low–socioeconomic status (SES) populations and for those at risk for overweight or obesity*."

[18] ALEMANNO, 2011, p573: "*While studies show that eating behavior may be more responsive to price increases than to nutritional education, there is also evidence that obese individuals are less responsive to changes in the price of food than normal-weight individuals. Indeed, a fat tax may have less impact than its advocates expect. Some studies on the effect of cigarette and alcohol 'sin taxes' suggest heavy users are less influenced by price changes than others, so that a fat tax may do little to improve health, at least for today's junk-food addicts. This suggests that fat taxes are more likely to prevent obesity than to tackle it.*" (grifos nossos)

[19] EKSTRAND, Susie Stærk; NILSSON, Kristine Lilholt. **Denmark: Danish Parliament approves Fat Tax Taxes** in European Food & Feed Law Review, vol. 6, issue 2. Berlin: Lexxion Verlagsgesellschaft, 2011, p126: "*The tax is imposed on every person or business manufacturing or importing the aforementioned products from a third country or EU Member State. The Act also imposes a reimbursement duty on processed foods imported into the country that contain ingredients which would have been taxed in accordance with the provisions of the Act.*"

[20] *Kroner* é o plural de *krone*, que literalmente se traduz por coroa, a moeda local da Dinamarca, cujo símbolo é o "kr". Um euro equivalia, e ainda equivale a aproximadamente sete coroas dinamarquesas.

[21] ALEMANNO, 2011, p573-74: "*On 1 October 2011, the Danish Fat Tax Act came into effect. The tax of DKK 16 (around EUR 2.15) per kilogram of saturated fat is imposed on all food products produced in and imported into Denmark.*"

produtos com percentual inferior não eram atingidos pela lei.[22] Produtos destinados à exportação, usados medicinalmente ou não destinados ao consumo humano eram igualmente eram isentos.[23]

A lei dinamarquesa enfrentou dificuldades que não ocorrerão no México. Diferentemente da lei mexicana, que confronta o açúcar no processo industrial e seus efeitos sempre danosos, a dinamarquesa atacava muitos alimentos que consumidos com moderação são saudáveis, bem como óleos e afins que são usados para preparar ou complementar outros alimentos. Assim, havia uma crítica fundada na arbitrariedade e na falta de critérios justos da lei, que não apenas atacava as excessivas gorduras saturadas, mas gerava uma dificuldade geral na rotina alimentar do país.

Outro problema era o ramo a ser fiscalizado: enquanto no México o alvo central era a grande indústria, havendo até certo desinteresse pelos produtos artesanais, na Dinamarca uma grande parte dos produtos tributados eram produzidos artesanalmente, para consumo nas imediações. As carnes e os laticínios dinamarqueses são produzidos em pequenas propriedades, e não bastando a dificuldade oriunda de tal capilarização, tratam-se de produtos comuns nos países vizinhos.

Com uma Dinamarca de inserida na União Europeia e de estreitos laços com a Suécia e o norte da Alemanha, regiões de costumes culinários próximos, a tributação de tais produtos ocasionou um aumento da busca por similares nas fronteiras, em outras palavras, a medida resultou em contrabando.[24]

O problema então era que a mera ideia de fiscalizar a passagem de pessoas entre esses países para a averiguação de possíveis ingressos de pequenas quantidades de carnes e laticínios era percebida não apenas como antipática, como também de difícil

---

[22] EKSTRAND, 2011, p126: "*The Act provides a tax of DKK 16 per kg of saturated fat in the products. In order to exempt milk and low fat dairy products from the scope of application of the fat tax, a lower threshold has been introduced, whereby products containing less than 2.3% fat (saturated and unsaturated) are exempt from the tax.*"

[23] ALEMANNO, 2011, p574: "*The tax does not apply to products containing less than 2.3 % per weight of saturated fat, which means that most types of milk are exempt. Goods for export, animal feed, additives, certain food supplements and medicines are also exempt.*"

[24] NILSSON, Kristine Lilholt. **Danish Government Sounds the Retreat on Sugar and Fat Taxes** in European Food & Feed Law Review, vol. 7, issue 5. Berlin: Lexxion Verlagsgesellschaft, 2012, p285-6: "*The proposed sugar tax has been widely criticized by food producers, foreseeing an increase in cross-border shopping and massive shop closures in the already struggling fringe areas bordering Germany.* […] *At the same time the already imposed tax on saturated fats has for many reasons grown increasingly unpopular. Most significantly, lobbyists have presented overwhelming evidence of a drastic increase in cross-border shopping of meats and dairy products.* […] *And, as statistics have shown that Danes are willing to travel all the way to Germany to purchase meat, candy and soda, the actual proceeds did not match the projected revenue.*"

implementação e alto custo. Em suma, para a lei dinamarquesa ganhar efetividade, seria necessário ampliar grandemente as fiscalizações interna e de fronteira, para, ainda assim, obter um baixo retorno com arrecadação e problematizar o livre trânsito com os países vizinhos, membros da União Europeia.

Assim, diante da insatisfação geral e da dificuldade de implementação, o governo dinamarquês, que cogitava criar uma nova lei de tributação extrafiscal sobre o açúcar,[25] revogou, pouco mais de um ano depois da sua promulgação, a lei de tributação extrafiscal sobre as gorduras saturadas, admitindo o seu fracasso, o que desestimulou uma série de medidas similares que vinham sendo estudadas na Europa.[26]

Japão

Enquanto que nas experiências mexicana e dinamarquesa o modelo de *fat tax* variava mais em relação ao objeto, no caso japonês tudo muda. O Japão conta com um sistema universalizado de saúde pública desde 1961, e na década de 1980 disponibilizou para sua população a possibilidade de um *check up* anual, que inclui os exames que o médico julgar necessários.[27]

Em 2008 a "lei sobre a proteção da saúde dos idosos" - lei 77 de 2008 - autorizou, em seu artigo 20, o Ministério da Saúde Bem-estar e Trabalho do Japão a conduzir exames anuais obrigatórios nos cidadãos que tenham entre 40 e 74 anos de idade, nada mais do que 56 milhões de japoneses.[28] Com base na autorização do artigo

---

[25] NILSSON, 2012, p285: "*Last year we described a legislative proposal of the newly elected Danish government, imposing a tax on added sugar, thereby following in the footstep of the previous government, which had imposed the fat tax.*"

[26] COUTRELIS, Nicole; RIHOUEY-ROBINI, Lise. **Palm Oil: The "Nutella Tax" Has Been Rejected But the Debate Continues** in European Food & Feed Law Review, vol. 8, issue 1. Berlin: Lexxion Verlagsgesellschaft, 2013, p61-63: "*It has been further pointed out that the introduction of a similar tax in Denmark (the so-called 'fat tax') was not a success, at least from an economic point of view. The Danish authorities have recognized their error, stating that 'the fat tax has increased prices for consumers, and has increased companies' administrative costs as well as putting Danish jobs at risk'. Ultimately, the authorities repealed the tax a little more than one year after its introduction.*"

[27] ODA, Barron T. **An Alternative Perspective to Battling The Bulge: The Social and Legal Fallout of Japan's Anti-Obesity Legislation** in Asian-Pacific Law & Policy Journal, vol. 12, issue 1. Honolulu, HI, EUA: Asian-Pacific Law & Policy Journal, 2010, p264: "*An annual examination has been available to Japanese citizens since at least the 1980s. Annual examinations are "compartmentalized," meaning, various tests not related to other examinations are given à la carte, as needed. Xrays, urinalyses, blood pressure checks, anemia tests, liver function tests, and serum lipid tests are among some of the tests that may be given at an annual examination.*"

[28] ODA, 2010, p264: "*What gives these guidelines teeth is the Law Concerning Health Protection of the Elderly, Law 77 of 2008, art. 20 (last amended July 15, 2008). It is in this section that authorization is given to conduct mandatory annual examinations to all citizens aged 40 through 74. Under the Metabo*

20, o ministério estabeleceu a ordem 159, que determina os "padrões relacionados à implementação de exames de saúde especiais e orientações especiais sobre saúde pública", a qual estabelece um programa de ações e consequências.[29]

O programa tem como elemento central a medição de cintura do espectro populacional previsto em lei, a ser realizada durante o exame médico anual obrigatório. As pessoas com medidas de cintura inferiores aos padrões estabelecidos pela lei - 85 centímetros para homens e 90 centímetros para mulheres – são de imediato liberadas. Aquelas que ultrapassem tais parâmetros passarão por uma bateria de exames para apurar se têm doenças ou sintomas relacionados com a obesidade, e caso isso se confirme, serão enquadradas em um de três grupos de intensidade do problema, cada qual sujeito a medidas educativas, cuja intensidade é proporcional a gravidade do quadro apurado.[30]

O curioso é que não existe, em nenhum momento, uma ação mais dura, ou alguma espécie de multa às pessoas que não atinjam os parâmetros legais, mesmo que após as medidas educativas. Quem responderá pelo não cumprimento dos indivíduos serão os empregadores e os governos locais.[31] Percebe-se não se tratar aqui de tributação - dentro do conceito brasileiro de tributação -, mas sim de um procedimento de imposição de conduta pela administração, sujeito a multa em caso de descumprimento. Essa é a chamada "*metabo law*".

Para entender melhor a mecânica do modelo japonês, será necessário entender o sistema de saúde nipônico, que é público e universal, mas de custo compartilhado nas suas três modalidade contributivas: o seguro de saúde dos empregados, pago com 4% do salário e igual prestação pelo empregador; o seguro de saúde nacional, pago em valor fixo por autônomos, profissionais liberais e servidores públicos, e complementado pelos

---

law–affecting approximately fifty-six million individuals–all citizens aged 40 through 74 must submit to a mandatory annual examination where their waistline is measured."

[29] ODA, 2010, p251: "*Standards Concerning Implementation of Special Health Examinations and Special Public Health Guidance, MINISTRY OF HEALTH, WELFARE, AND LABOR Order 159 ('MHWL Order 159' or 'Metabo law').*"

[30] ODA, 2010, p264-5: "*These guidelines, in pertinent part, call for a maximum waist size of 33.5 inches (85 centimeters) for men and 35.4 inches (90 centimeters) for women.* […] *Should one pass the exam, no further action occurs. If not, a 'two-pronged attack' follows. For individuals who fail the waistline measurement test, the doctor considers the results of other tests given à la carte to determine the severity of metabo, or susceptibility to chronic diseases sharing a nexus with obesity.* […] *The doctor will put the individual into one of three categories, according to severity. Individuals in the highest category will be required to attend counseling sessions followed up over three months with phone calls and e-mail correspondence. Those in the lowest category are presumed to be given the option of participating in 'motivational support' to lose weight.*"

[31] ODA, 2010, p265.

governos locais; e o sistema médico e de saúde para os idosos, destinados aos cidadãos com idade igual ou superior a 70 anos.[32]

A "*metabo law*" consiste em pressionar empregadores e governos locais a convencerem seus empregados e cidadãos a atingir as metas de diminuição da proporção de obesos determinadas pelo ministério, pois caso não o façam, as empresas e governos locais serão multadas em 10% do valor total que pagam em complementação aos planos pelos quais são responsáveis, sendo o valor arrecadado destinado à terceira modalidade de seguro: o fundo para os idosos.[33]

Boa parte da crítica está contida exatamente nesta vinculação. Logo de sua implementação, a "metabo law" ocasionou grande apreensão, pois obrigava pessoas jurídicas a manter parâmetros medidos em pessoas físicas a elas vinculadas, não dando aos primeiros quaisquer poderes para impor comportamentos aos segundos - da mesma forma que o Ministério da Saúde japonês, examinador da população e fiscalizador dos pessoas jurídicas obrigadas também não os tinha.

Não obstante, a destinação das multas aclarava que a lei tinha uma meta secundária não expressa, mas evidente: reequilibrar o sistema de saúde comprometido pelo envelhecimento da população japonesa, pois aumentaria o ônus aos setores contributivos que vem encolhendo - da população ativa - em relação ao setor que vem crescendo, o dos idosos, que é aquele que mais pesadamente onera o sistema.

Apesar das críticas, a população, as empresas e os governos locais aderiram fortemente à nova realidade. Incentivos de todos os tipos, como espaços e programas gratuitos ou subsidiados foram implementados, comida saudável também se tornou mais acessível, muitas vezes sendo até distribuída gratuitamente.[34] Vendas de produtos

---

[32] ODA, 2010, p259: "*These plans are the Employee's Health Insurance ('EHI'), the National Health Insurance ('NHI'), and the Health and Medical Services System for the Elderly. The EHI is a plan for employed individuals and their dependents. Under this plan, workers pay four percent of their salary to an insurance provider selected by the employer and the employer provides matching contributions. Under the NHI, government workers, the self-employed, and the unemployed pay $1,600 per year for coverage. The NHI places responsibility for care primarily on local governments.* […] *The Health and Medical Services System for the Elderly 'provides health insurance for citizens aged seventy years and older (or bedridden citizens over the age of sixty-five)'.*"

[33] ODA, 2010, p265-6: "*The funding mechanism of the Metabo law operates under a theory of respondeat superior. While employees under the jurisdiction of the Metabo law must submit to annual examinations and participate in dietary counseling (if required) or make lifestyle changes, ultimate financial liability is placed on the employers. Companies (under the EHI) and local governments (under the NHI) are required to ensure a minimum sixty-five percent participation rate with the annual waist examination. The overall requirement is to cut the amount of the Japanese population categorized as metabo by twenty five percent within seven years. If either requirement is not met within five years, fines up to ten percent of current payments could be levied, which will go to fund elderly care.*"

[34] ODA, 2010, p268: "*To spur employee participation, employers have been offering benefits such as retreats, free health food,82 and discounted gym memberships.*"

vinculados a cuidados com o peso dispararam em todos os seus ramos, de equipamentos de ginástica a alimentos e medicamentos.[35]

Ainda assim, os resultados positivos não apagam certas externalidades negativas da própria "metabo law". Os japoneses mesmo antes da implementação da lei já eram um dos povos mais magros do mundo, estando, a questão das doenças ligadas a obesidade, longe de ser uma urgência para o país.

Não obstante, a lei atribui às pessoas obesas um capital negativo bastante pesado. O desempregado obeso tem menos chances de ser contratado justamente em razão disso, pois ingressa no novo emprego trazendo ônus ao contratante. Por si só, tal externalidade levanta um problema moral muito grave acerca de uma inequidade desmesurada imposta pelo próprio governo contra aqueles que socialmente já estão, em regra, em desvantagem. Mas e as pessoas que não estão doentes por que são obesas, mas são obesas por que são doentes?

05. Considerações finais

O modelo dinamarquês falhou por falta de pragmatismo. Mesmo empregado no Brasil, onde a indústria da carne e dos laticínios é predominantemente uma grande indústria com alguns poucos fornecedores de dimensão nacional somado a outros poucos de dimensão regional, seria problemática em razão dos óleos, aquilo que poderíamos chamar de insumos, e de onerar muitos produtos que, consumidos moderadamente, são benéficos. Não bastando, as questões regionais também eram outro obstáculo para a lei dinamarquesa.

O modelo mexicano passa longe de tais problemas. O açúcar usado na estruturação de produtos industriais, em especial as bebidas saborizadas, é essencialmente supérfluo e danoso, e a maior parte da indústria do açúcar é uma grande indústria, com a presença bastante diminuta de produtores artesanais. Logo, não existe um problema de objeto, e a lei claramente opera de maneira pigouviana ao compensar uma distorção entre um produto de externalidades até então não assumidas pelo seu produtor, que ocasionavam franca distorção, pois no México os refrigerantes eram, até então, mais baratos que a água mineral. A destinação do resultado do tributo ao subisídio de alternativas saudáveis e a medidas educativas fecha esse ciclo virtuoso. Resta saber se a lei terá sua eficácia comprovada pelo teste do tempo.

---

[35] ODA, 2010, p282-5.

O modelo japonês por sua vez, é comprovadamente bem sucedido, mas levanta sérias questões morais. Muito além de interferir numa decisão simples, o modelo japonês impõe "virtudes" comportamentais pesadas no cotidiano da população, para a qual não basta pagar caro por um consumo mal quisto, mas sim viver de forma a evitar a obesidade.

Mas o que fazer com aqueles que naturalmente são obesos? Como desconsiderar a genética, ou não relacionar a eleição de uma melhor genética como uma espécie de eugenia? Ainda que tais aspectos possam ser moderados pela lei, ao proteger alguns indivíduos, seria digno alguém se apresentar para uma oportunidade de emprego munido de um atestado que afirma que sua obesidade é perdoada pelo governo em razão de ser fruto de doença ou da genética, e não do descaso e da indisciplina?

Problematizando um pouco mais, como tratar os naturalmente magros, aqueles que serão magros mesmo sem disciplina, sem exercícios e boa alimentação? Como conter seu benefício não meritório? Não contendo, tal vantagem ocuparia o mesmo espaço que o talento ocupa na sociedade capitalista. Seria justo elevar uma condição genética, em princípio menor, ao grau de um talento formalmente valorizado através de uma imposição estatal?

Apesar dos melhores resultados, o modelo japonês não parece ser uma opção viável para o Brasil, até mesmo por sua própria aceitação e aplicabilidade estar diretamente ligada a fatores culturais japoneses, como a disciplina e a ideia de primazia da coletividade.

O modelo mexicano, por sua vez, deve ser observado de perto. Caso sua eficiência seja confirmada, cabe implementá-lo, não no todo, mas sobre os produtos onde se provou funcional, não apenas pela efetividade do tributo, mas também pela possibilidade dos subsídios, pois ainda está em aberto como a OMC irá entendê-los.

Referências:

1. ALEMANNO, Alberto; CARREÑO, Ignacio. **Fat Taxes in the EU Between Fiscal Austerity and the Fight Against Obesity** in European Journal of Risk Regulation, Vol. 2, Issue 4. Berlin: Lexxion Verlagsgesellschaft, 2011, p571-576, 6p.
2. ARNADE, Carlos; GOPINATH, Munisamy. The dynamics of individual's fat consumption. American. Journal of Agricultural. Economics., EUA, v. 88, n. 4, p.542-560, 2006.

3. ARNOULT, M. et al. Models of nutrient demand, tax policy & public health impact. Reading, UK: The University of Reading, Inglatera, n. 1, p. 1-183, 2008.
4. BROWNELL, Kelly D.; FARLEY, Thomas; WILLETT, Walter C.; POPKIN, Barry M.; CHALOUPKA, Frank J.; THOMPSON, Joseph W.; LUDWIG, David S. **The Public Health and Economic Benefits of Taxing Sugar-Sweetened Beverages** in the New England Journal of Medicine, vol. 361, Nº. 16. Waltham, MA, Estados Unidos: Massachusetts Medical Society, 2009, p1599-1605, 7p.
5. BRUNNER-BROWN, John A. **"Fat Taxes" Fighting Globesity: Ignore Food Demand Inelasticities** in Annual Survey of International & Comparative Law, Vol. 20, Issue 1. San Francisco, CA, EUA: School of Law of Golden Gate University, 2014, p239-265, 27p.
6. COUTRELIS, Nicole; RIHOUEY-ROBINI, Lise. **Palm Oil: The "Nutella Tax" Has Been Rejected But the Debate Continues** in European Food & Feed Law Review, vol. 8, issue 1. Berlin: Lexxion Verlagsgesellschaft, 2013, p61-63, 3p.
7. EKSTRAND, Susie Stærk; NILSSON, Kristine Lilholt. **Denmark: Danish Parliament approves Fat Tax Taxes** in European Food & Feed Law Review, vol. 6, issue 2. Berlin: Lexxion Verlagsgesellschaft, 2011, p126.
8. MYTTON, O. et al. Could targeted food taxes improve health? Journal of Epidemiology and Community Health, v. 61, n. 8, p. 689-694, 2007.
9. MYTTON, O. et al. Taxing unhealthy food and drinks to improve health. Bristish Medical Journal, Londres v. 344, n.3469, p.1-7, 2012.
10. NILSSON, Kristine Lilholt. **Danish Government Sounds the Retreat on Sugar and Fat Taxes** in European Food & Feed Law Review, vol. 7, issue 5. Berlin: Lexxion Verlagsgesellschaft, 2012, p285-286, 2p.
11. O'DONOGHUE, Ted; RABIN, Matthew. Optimal Sin Taxes. Journal Of Public Economics, EUA, v. 90, n. 10, p.1825-1849, 2006.
12. ODA, Barron T. **An Alternative Perspective to Battling The Bulge: The Social and Legal Fallout of Japan's Anti-Obesity Legislation** in Asian-Pacific Law & Policy Journal, vol. 12, issue 1. Honolulu, HI, EUA: Asian-Pacific Law & Policy Journal, 2010, p249-294, 46p.
13. POWELL, Lisa M.; CHALOUPKA, Frank J. **Food Prices and Obesity: Evidence and Policy Implications for Taxes and Subsidies** in Milbank Quarterly, Vol. 87 Issue 1. Oxford, Reino Unido: Wiley-Blackwell, 2009, p229-257, 29p.
14. STIGLITZ, Joseph E. **Economics of the Public Sector**, 3ed. Nova Iorque, NY, EUA: W. W. Nortan & Cia., 1999.

Extrafiscalidade, direito à saúde e limites à livre iniciativa: um caso exemplar de defesa do consumidor indireta em acórdão do STF

Adalberto Pasqualotto
Doutor em Direito pela UFRGS. Professor Titular de Direito do Consumidor na PUC/RS.
Renata Rolla Bernaud
Mestranda em Direito pela PUC/RS. Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET).

Recebido em: 09.08.2013
Pareceres em: 06.12.2013 e 22.12.2013

Área do Direito: Consumidor; Constitucional; Tributário

Resumo: O trabalho analisa um acórdão do STF que indeferiu medida cautelar requerida por empresa tabagista devedora do Fisco, que tivera seu registro especial cassado. Contrariando a sua própria jurisprudência de não deferir medidas administrativas coercitivas para exigência tributária, a decisão do STF, neste caso, deu primazia à proteção da saúde pública, haja vista a nocividade do produto em causa, favorecendo também a concorrência e, de modo indireto, a defesa do consumidor.

Palavras-chave: Tabaco - Tributação - Extrafiscalidade - Defesa do consumidor - Direito à saúde.

Abstract: This article analyses a sentence of the Brazilian Supreme Court (STF) that denied a precautionary measure required by a tobacco company in debt with taxes that has had her legal permission to operate annulled. Deciding in opposite of the precedents that didn't allow governmental enforcement in order to oblige taxes payment, the Court, in this case, has primarily protected public health because of the tobacco noxiousness. It has also decided in favour of market competition and, in an indirect form, defended consumer's interest.

Keywords: Tobacco - Taxation - Regulatory taxation - Consumer's defense - Right to health.

Sumário. 1. Introdução - 2. Da Medida Cautelar em AC 1.57-RJ: o caso "American Virginia". 3. Análise critica. 4. Conclusão - 5. Referências bibliográficas.

1. Introdução

A coerção utilizada como sanção política para o cumprimento de obrigações tributárias sempre foi alvo combatido pela jurisprudência do STF. E tal posicionamento tinha como um de seus principais pilares o direito, assegurado constitucionalmente, à livre-iniciativa.

No entanto, diante da análise do caso concreto da indústria de tabaco American Virgínia – Medida Cautelar em AC 1.657/RJ –, tal entendimento acabou sendo reanalisado, a partir das circunstâncias que se apresentavam quando do julgamento da questão. No caso, o Supremo estava diante, de acordo com as próprias palavras do voto condutor, de uma sistemática e habitual sonegadora de impostos, cuja dívida se aproximava dos dois bilhões de reais.

A questão então teve seu norte alterado quando o Min. Cezar Peluso, indo em sentido contrário ao voto já proferido pelo rel. Min. Joaquim Barbosa, abriu a divergência. O ministro, no caso, não apenas salientou os cuidados a serem observados no tratamento de produtos conhecidos pela própria sociedade como extremamente danosos, em função da proteção constitucional à saúde, como também destacou a questão concreta da violação da livre concorrência, em razão do forte impacto da tributação no mercado de tabaco.

Assim, instaurada restou a questão central a ser decidida pelo STF: até que ponto deveria ser protegido o direito à livre-iniciativa em detrimento do direito à saúde e à livre concorrência? Ou seja, qual é o limite do Estado regulador para que sejam garantidos direitos como a saúde, principalmente quando diante de produtos altamente danosos à sociedade, bem como a livre concorrência, esta quando diante de empresa que não recolhe, sistematicamente, os tributos devidos, valendo-se dessa situação para, em tese, dominar o mercado?

O presente trabalho decorre de uma análise do referido julgado em face do sistema, e visa comentar as conclusões dos eminentes ministros nesse caso emblemático, não apenas para a indústria tabagista, como também para a defesa do consumidor, uma vez que medidas tributárias são um meio de combater a nocividade dos produtos derivados de tabaco. Argumentos expendidos em alguns votos, confrontando o direito à saúde com os interesses empresariais e conferindo-lhe primazia, embora proferidos como *obtier dictum*, constituem sinais significativos de eventual posição futura do STF em outras matérias que envolvem medidas legais de combate ao uso do tabaco.

2. DA MEDIDA CAUTELAR EM AC 1.657/RJ: O CASO "AMERICAN VIRGINIA"

Ainda que não se tenha como objetivo adentrar todos os fundamentos ventilados na decisão paradigmática, diversos pontos merecem destaque e serão mais profundamente aqui abordados. Para isso, necessário que se faça, inicialmente, uma breve resenha, tanto do caso em questão, quanto dos principais argumentos utilizados pelo Min. relator originário Joaquim Barbosa, bem como daqueles trazidos em sentido contrário, principalmente, pelo Min. relator para o acórdão Cezar Peluso.

Conforme anteriormente mencionado, até o julgamento da Medida Cautelar em AC 1.657/RJ,[1] qualquer medida adotada como forma coercitiva para exigência do

1. STF, AC 1.657/RJ, Tribunal Pleno, rel. para o Acórdão Min. Cezar Peluso, *DJ* 31.08.2007.

pagamento de tributos era considerada inadmissível pelo STF. Nessa linha, como já referido, inclusive, foram editadas as Súmulas 70,[2] 323,[3] e 547.[4]

Assim, com base nesse entendimento, a empresa American Virginia Indústria e Comércio Importação e Exportação de Tabacos Ltda. ajuizou ação cautelar, em 07.05.2007, perante o STF, em desfavor da União, a fim de que fosse atribuído efeito suspensivo ao seu recurso extraordinário, interposto contra decisão do TRF da 2.ª Região, que havia determinado a interdição do seu estabelecimento, em decorrência da perda do seu registro especial,[5] necessário para a fabricação e comercialização de tabaco.

De acordo com o acórdão do TRF, que reformou a sentença ao dar provimento à apelação da União Federal, a interdição da empresa não apenas ia ao encontro da legislação vigente, como também visava assegurar tanto o direito à livre concorrência, quanto o direito à saúde, ante os imensos prejuízos que o tabaco causa à população.

---

2. É inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para cobrança de tributo.
3. É inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributos.
4. Não é lícito à autoridade proibir que o contribuinte em débito adquira estampilhas, despache mercadorias nas alfândegas e exerça suas atividades profissionais.
5. A legislação posta em questão, o Dec.-lei 1.593/1977, determina que as empresas fabricantes de cigarros se encontram obrigadas a manter registro especial perante a Secretaria da Receita Federal do Brasil, o qual poderá ser cancelado a qualquer tempo, pela autoridade concedente, seja pela prática comprovada de fraude ou crime contra a ordem tributária, seja pelo simples não cumprimento de obrigação tributária principal ou acessória, bem como o desatendimento de qualquer dos requisitos que condicionaram a concessão do registro. Diz a lei, em seus principais dispositivos: "Art. 1.º A fabricação de cigarros classificados no código 2402.20.00 da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – TIPI, aprovada pelo Decreto 2.092, de 10 de dezembro de 1996, será exercida exclusivamente pelas empresas que, dispondo de instalações industriais adequadas, mantiverem registro especial na Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda. [Redação dada pela MedProv 2158-35/2001.].
   § 1.º As empresas fabricantes de cigarros estarão ainda obrigadas a constituir-se sob a forma de sociedade e com o capital mínimo estabelecido pelo Secretário da Receita Federal. [Redação dada pela MedProv 2158-35/2001.]
   § 2.º A concessão do registro especial dar-se-á por estabelecimento industrial e estará, também, na hipótese de produção, condicionada à instalação de contadores automáticos da quantidade produzida e, nos termos e condições a serem estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal, à comprovação da regularidade fiscal por parte:
   I – da pessoa jurídica requerente ou detentora do registro especial;
   II – de seus sócios, pessoas físicas, diretores, gerentes, administradores e procuradores;
   III – das pessoas jurídicas controladoras da pessoa jurídica referida no inciso I, bem assim de seus respectivos sócios, diretores, gerentes, administradores e procuradores".

Ainda, destacado restava o fato de a recorrente ser expressiva e reincidente deve-dora do Imposto sobre Produtos Industrializados, cuja soma, apresentada pela Fa-zenda Nacional, atingia o valor de aproximadamente dois bilhões de reais, em 2007.

Distribuída a ação cautelar com pedido de medida cautelar ao Min. Joaquim Barbosa, este entendeu por bem, em uma primeira análise, atribuir efeito suspen-sivo ao recurso da empresa. Em seu voto, manifestou entendimento no sentido de que o cancelamento do registro especial da empresa acabaria por impedir o exer-cício de uma atividade econômica lícita, direito esse assegurado pela Constituição Federal de 1988. Ainda, assentou que, caso fosse tomada medida em sentido con-trário, os graves prejuízos causados à recorrente poderiam, inclusive, comprometer a sua existência, ante a paralisação de suas atividades.

Apesar da concessão da medida liminar requerida, não deixou o ilustre minis-tro de esclarecer que a aplicação da medida excepcional adotada visava garantir a efetividade da prestação jurisdicional até que a Corte pudesse examinar o mérito da questão quando do julgamento do recurso extraordinário. Assim, destacou a importância da matéria suscitada ao colacionar argumentos de ambas as partes, re-cordando o histórico entendimento do Supremo sobre as medidas coercitivas, bem como alertando para o produto danoso à saúde fabricado e comercializado pela recorrente e o direito à livre concorrência aduzido pela União.

Após o voto do relator, o Min. Cezar Peluso manifestou pedido de vista, trazen-do os autos a julgamento na semana subsequente. De pronto, o ministro, que viria a ser o relator para o acórdão, pediu vênia para discordar do relator originário.

Para o Min. Peluso, inviável o reconhecimento do *periculum in mora*, o qual inclusive, poderia ser reconhecido de forma inversa, em face da exposição da so-ciedade a produto danoso, bem como da condição objetiva de livre concorrência. Conforme destacou o ministro, o Imposto sobre Produtos Industrializados possui extrema importância no contexto específico do mercado de cigarros. Isso porque, em atenção aos seus efeitos danosos à saúde e, assim, por força da imperiosa seleti-vidade em função da essencialidade do produto, estes são tributados com a alíquota máxima do referido imposto.

Alertou o ministro ainda que a função do Dec.-lei 1.593/1977 é a de resguardar o controle da produção de cigarros, não possuindo, apenas, cunho fiscal-arrecada-tório. E tais normas, de caráter não meramente arrecadatório, suscitam objetivos extrafiscais que, no caso concreto, visam a defesa tanto da população em relação ao produto danoso à saúde, quanto a defesa da livre concorrência. Dessa forma, ma-nifestou entendimento no sentido de ser perfeitamente compatível com o sistema norma que vise limitar a liberdade de iniciativa em favor de outras finalidade, como a "defesa da livre concorrência e o exercício de vigilância estatal sobre setor parti-cularmente crítico para a saúde".

Ainda, invocando pareceres acostados aos autos, em desfavor da recorrente, de professores Humberto Ávila e José Afonso da Silva, afirmou que a medida adotada

não se encaixa no conceito jurisprudencial e sumulado de coerção, tendo em vista o descumprimento substancial, reiterado e injustificado, caracterizando-se, sim, como sanção decorrente de ato ilícito contra a ordem tributária.

Acompanhando o voto divergente do Min. Peluso, a Min. Carmen Lúcia, o Min. Lewandowski e o Min. Eros Grau destacaram que a medida imposta pela legislação questionada não poderia ser considerada como sanção política ou penalidade, na linha do já sumulado entendimento do STF. Expuseram que há, no caso, atividade sujeita a regime especial não apenas por envolver atividade de risco à saúde, como também pelas características próprias do mercado de tabaco.

Ainda nesse sentido, se pronunciaram os Ministros Carlos Britto e Gilmar Mendes. Para o Min. Carlos Britto, os efeitos nocivos à saúde dos consumidores do tabaco dificilmente se conciliam com outros que perpassam a Constituição Federal de 1988, que ainda destaca a política pública de defesa à saúde, expressa na Carta Magna em seu art. 196.

Já o Min. Gilmar Mendes destacou o conflito entre direitos fundamentais, observando a liberdade de iniciativa, como valores de ordem econômica, por um lado, e pelo outro, a defesa da saúde do consumidor, que por si só já justificariam a intervenção reguladora do Estado. Ou seja, ainda que tenha deixado para aprofundar a questão em momento oportuno, quando do julgamento do recurso extraordinário, instigou à reflexão a possibilidade de se enquadrar no âmbito de privativa discricionariedade do Estado questões relativas à permissão ou proibição de fabricação e comercialização de produtos amplamente reconhecidos, seja no campo científico ou no senso comum, como nocivos.

Opondo-se à maioria, votou o Min. Marco Aurélio pela concessão da liminar. Sem entrar na questão da prejudicialidade do produto fabricado pela empresa recorrente, manifestou sua grande preocupação com os prejuízos que a permanência da empresa fechada gerariam. Ainda, destacou que a Fazenda conta com meios para cobrar o débito em juízo, caracterizando-se, sim, a medida adotada como sanção política que logra o recolhimento de tributos, contra a qual a jurisprudência estaria sedimentada. Ainda no mesmo sentido, o Min. Sepúlveda Pertence, ao conceder a liminar, alegou ser impossível fugir do posicionamento já firmado, em relação à inadmissibilidade das sanções indiretas na ordem tributária.

Finalizando o julgamento, acompanhou o voto divergente do Min. Peluso a Min. Presidente Ellen Gracie, que, como a maioria, entendeu pelo indeferimento da medida liminar e pela manutenção da decisão que havia determinado a interdição da recorrente.

3. Análise crítica

Como visto, entre os principais argumentos suscitados pela maioria dos ministros estão tanto a necessidade de proteção ao consumidor de produtos do tabaco,

como forma de garantia do direito à saúde, quanto a restrição da liberdade de iniciativa em detrimento da livre concorrência.

Conforme bem destacou o Min. Gilmar Mendes, a questão central "está em saber até onde pode o Estado regulador avançar, nesse intuito de proteger a saúde pública, para restringir ainda mais a liberdade de iniciativa".

Pois bem, analisados os argumentos dos eminentes ministros, se faz necessária uma reflexão acerca da decisão tomada.

Não restam dúvidas, ao senso comum, acerca dos malefícios que o cigarro é capaz de gerar ao ser humano. Assim, visando o combate da epidemia mundial do tabagismo, os países membros da Organização Mundial de Saúde adotaram, em 21.05.2003, a Convenção-Quadro para Controle do Uso do Tabaco. Assinada pelo Brasil em 16.06.2003, e promulgada pelo Dec. 5.658/2006, a Convenção-Quadro estabelece diretrizes, princípios norteadores e obrigações gerais a serem cumpridas e observadas pelos países signatários.

Entre as medidas propostas, entendidas como meios eficazes e importantes para a diminuição do consumo do tabaco se encontram aquelas relacionadas a preços e impostos.[6] Estudos apontam significativa diminuição do consumo de tabaco em diversos países que adotaram tais políticas de preços. No México, por exemplo, entre 2009 e 2011, os impostos totais sobre o cigarro chegaram a 69%, período em que se pode observar a queda das vendas em 30% e o aumento da receita do Estado em 38%. No Reino Unido, entre 1992 e 2011, com o aumento de 200% no preço

6. Disponível em: [http://whqlibdoc.who.int/publications/2003/9243591010.pdf]. Acesso em: 24.06.2013.
"Medidas relativas à redução da demanda de tabaco
Artigo 6
Medidas relacionadas a preços e impostos para reduzir a demanda de tabaco
1. As partes reconhecem que medidas relacionadas a preços e impostos são meios eficazes e importantes para que diversos segmentos da população, em particular os jovens, reduzam o consumo de tabaco.
2. Sem prejuízo do direito soberano das partes em decidir e estabelecer suas respectivas políticas tributárias, cada parte levará em conta seus objetivos nacionais de saúde no que se refere ao controle do tabaco e adotará ou manterá, quando aplicável, medidas como as que seguem:
a) aplicar aos produtos do tabaco políticas tributárias e, quando aplicável, políticas de preços para contribuir com a consecução dos objetivos de saúde tendentes a reduzir o consumo do tabaco;
b) proibir ou restringir, quando aplicável, aos viajantes internacionais, a venda e/ou a importação de produtos de tabaco livres de imposto e livres de tarifas aduaneiras.
3. As partes deverão fornecer os índices de taxação para os produtos do tabaco e as tendências do consumo de produtos do tabaco, em seus relatórios periódicos para a Conferência das Partes, em conformidade com o artigo 21".

do cigarro as vendas caíram pela metade. Já nos Estados Unidos, a partir de 2009, todos os recursos provenientes do aumento dos impostos foram direcionados a renovar o Programa Estatal de Saúde da Criança.[7]

Tais medidas, juntamente com medidas socioeducativas, são capazes de contribuir para a arrecadação, tendo em vista que no longo prazo a redução de mortes e enfermidades relacionadas ao tabaco terminarão por aliviar a carga econômica e social despendida pelos governos para os sistemas de saúde.[8]

No Brasil não foi diferente. Tanto assim, em dezembro de 2011, foi sancionada a Lei 12.546 que alterou a sistemática de tributação do IPI e instituiu preços mínimos para os cigarros.

Estudos apontam que o aumento dos impostos e, consequentemente, dos preços, são medidas das mais efetivas, embora não suficientes isoladamente, para a redução do consumo do tabaco, principalmente entre a população jovem e de camadas menos favorecidas. Ainda, o aumento nos preços por meio dos impostos termina por ampliar a arrecadação, fator positivo para os governos que necessitam arcar com os ônus sociais e econômicos decorrentes do tabagismo.[9]

Estima-se que os gastos do governo brasileiro no tratamento das doenças causadas pelo tabaco girem em torno de R$ 20 bilhões de reais ao ano, o que significa 0,5% do PIB nacional, enquanto a arrecadação decorrente do consumo do fumo não alcança sequer metade desse valor.[10] Ainda, estudos, de 2005, apontaram que 36,3% dos custos totais com quimioterapia do SUS foram atribuídos ao tabagismo.[11]

Desde a ratificação da Convenção, como mencionado, o Brasil tem procurado se alinhar às mencionadas políticas de preços e impostos. Para isso, a tributação extrafiscal sobre o tabaco tem sido peça fundamental não apenas para a concretização dos objetivos gerais firmados na Convenção, como também dos direitos fundamen-

7. Disponível em: [http://global.tobaccofreekids.org/pt/solutions/international_issues/taxation_price]. Acesso em: 20.06.2013.

8. Reynales-Shigematsu, Luz Myriam. Costos de atención médica de las enfermedades atribuibles al consumo de tabaco en América: revisión de la literatura. *Salud pública de méxico*. vol. 48. p. 198. suplemento 1. 2006.

9. Disponível em: [www2.inca.gov.br/wps/wcm/connect/observatorio_controle_tabaco/site/status_politica/precos_impostos]. Acesso em: 20.06.2013.

10. Disponível em: [http://drauziovarella.com.br/dependencia-quimica/brasil-gasta-r-20-bilhoes-para-tratar-doencas-relacionadas-ao-tabaco/]. Acesso em: 20.06.2013.

11. Pinto, Márcia; Uga, Maria Alicia Domínguez. Os custos de doenças tabaco-relacionadas para o Sistema Único de Saúde. *Caderno Saúde Pública*. vol. 26. n. 6. p. 1238. Rio de Janeiro, jun. 2010.

tais previstos na Constituição Federal de 1988.[12] E não há dúvida que o direito à saúde é direito fundamental na Constituição brasileira de 1988.[13]

A tributação, como visto, é meio para que se atinja um fim: a concretização dos direitos fundamentais.[14] Mais, com o recolhimento dos tributos o Estado torna-se capaz de garantir a realização de programas que visem o bem comum, constituindo-se em razão da própria existência do Estado.[15] Segundo Caliendo, "o tributo será considerado toda a forma de contribuição privada destinada à manutenção da 'esfera pública'".[16] Assim, a busca desse fim passa necessariamente por uma das formas de tributação, seja aquela em que se visa a arrecadação, para se fazer frente às despesas do Estado, seja aquela que se dá em função da orientação de condutas relacionadas à promoção dos direitos fundamentais.[17] Isso não significa dizer que exista uma entidade tributária que seja pura, ou seja, apenas visando a fiscalidade ou a extrafiscalidade. Ambos os objetivos convivem de forma harmônica, predominando um sobre o outro em determinadas situações.[18]

A extrafiscalidade estimula ou desestimula os contribuintes a praticarem determinada atividade que seja conveniente ou não para o Estado, respectivamente, sob o aspecto político, econômico ou social.

Conforme Lapatza, o "'sustento da despesa pública' permite que o legislador estabeleça tributos com fins distintos da simples arrecadação, neste exato sentido, 'extrafiscais'". E continua: "com eles o Estado pode, por exemplo, buscar

12. "Art. 6.º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. [Redação dada pela EC 64/2010.]."
"Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação."
13. Sobre o direito fundamental à saúde vide: SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. , p. 77.
14. CANAZARO, Fábio. *A essencialidade tributária: norma de promoção da igualdade nos impostos sobre o consumo*. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito. Porto Alegre: PUC, 2012. p. 37.
15. BUFFON, Marciano. Tributação e direitos sociais: a extrafiscalidade instrumento de efetividade. *Revista Brasileira de Direito. IMED*. vol. 8. n. 2. p. 40. jul.-dez. 2012.
16. CALIENDO, Paulo. *Direito tributário e análise econômica do direito: uma visão crítica*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 211.
17. CANAZARO, Fábio. Op. cit., p. 37.
18. CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 228.

uma redução dos gastos ou um aumento do nível de renda ou uma melhor distribuição dela".[19]

Ainda, considera Nabais:[20]

"A extrafiscalidade em sentido próprio engloba as normas jurídico-fiscais de tributação (benefícios fiscais) cuja função principal não é a obtenção de receitas ou uma política de receitas, mas a prossecução de objetivos económicos-sociais".

Ainda deve ser ressaltado que a extrafiscalidade não concretiza o princípio da essencialidade.[21] Isso porque a seletividade em função da essencialidade do produto não visa o estímulo de condutas. No caso concreto, no entanto, tanto a essencialidade quanto a extrafiscalidade podem ser observadas, em razão não apenas das características do produto – não essencial –, como da vontade do constituinte em desestimular o seu consumo.[22-23]

E nesse sentido entendeu o relator para o acórdão, Min. Cezar Peluso, quando demonstrou que a necessidade de criação de um registro especial para a indústria do tabaco tem origem não apenas em objetivos arrecadatórios, senão também por diversas finalidades que justificam a manutenção do registro. No caso, conforme o Min. Cezar Peluso, "esta finalidade que, diversa da indução do pagamento de

19. LAPATZA, José Juan Ferreiro. *Direito tributário: teoria geral do tributo*. Trad. Roberto Barbosa Alves. Barueri: Manole; Madrid: Marcial Pons, 2007. p. 25.

20. NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos*. Coimbra: Almedina, 1998. p. 695.

21. "Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:
(...)
IV – produtos industrializados;
(...)
§ 1.º É facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas dos impostos enumerados nos incisos I, II, IV e V.
(...)
§ 3.º O imposto previsto no inciso IV:
I – será seletivo, em função da essencialidade do produto;
(...)."

22. CANAZARO, Fábio. Op. cit., p. 40.

23. As medidas de desestímulo podem configurar um mercado passivo, caracterizado pelo exercício de uma atividade lícita, mas causadora de prejuízos sociais objetivos e geradora de perigo de danos a terceiros, como são os casos do álcool e do tabaco. Justificando medidas particularmente severas que nesses casos o Estado está legitimado a adotar, entendeu a Corte Constitucional da Colômbia, na Sentencia C-830/10, de 20.10.2010, que não vulnerava a liberdade econômica, nem a liberdade de expressão, a supressão total da publicidade de tabaco. Acrescentou a Corte que poderia o legislador incorrer em equívoco se proibisse o produto nocivo, o que poderia criar um mercado negro, com possível agravação dos danos sociais. Já o mercado passivo tolera a atividade, mas não a estimula.

tributo, legitima os procedimentos do Dec.-lei 1.593/1977, é a defesa da livre concorrência". Isso, em função dos cuidados especiais que circundam o mercado de tabaco.

Nesse caso, diante das características do produto, a defesa da livre concorrência deve harmonizar-se com a livre-iniciativa – ambas previstas no art. 170 da CF/1988.[24] A visão dos direitos fundamentais como direitos limitados e restringíveis, indubitavelmente decorre da necessária coexistência dos mesmos entre si ou com outros direitos constitucionalmente assegurados. Assim, de acordo com o Min. Peluso, é perfeitamente compatível com o ordenamento a ideia de "limitar a liberdade de iniciativa a bem de outras finalidades jurídicas tão ou mais relevantes, como a defesa da livre concorrência e o exercício da vigilância estatal sobre setor particularmente crítico para a saúde pública".

Ainda deve ser referido que o próprio STF em outras ocasiões já havia se pronunciado sobre o caráter não absoluto do direito à livre-iniciativa. Como bem lembrou o Min. Eros Grau, se por um lado a Constituição garante a livre-iniciativa, por outro, determina ao Estado adotar as medidas cabíveis para o efetivo exercício dos direitos sociais, devendo ser preservado o interesse da coletividade.[25] Nesse sentido, merece destaque trecho do parecer do professor José Afonso da Silva colacionado nos autos, que refere que "a livre-iniciativa só é juridicamente amparada quando legítima, e só é legítima quando seu titular a exerce com respeito aos ditames da ordem jurídica na qual se inclui a concorrência legal e o cumprimento da função social da empresa".

Da mesma forma, como destacado pelo Min. Gilmar Mendes, "a questão está em saber quando esta intervenção estatal reguladora da atividade econômica é adequada e necessária".

Para a resposta da questão, invocado deve ser o princípio da proporcionalidade, a fim de que restem estabelecidos os pressupostos para a admissibilidade das restrições pretendidas. E no caso concreto, tais pressupostos de relação entre a adequação (medida adequada, meios para a obtenção dos objetivos pretendidos), necessidade (medida necessária para obtenção dos objetivos), e proporcionalidade (meios proporcionais e legítimos para obtenção do fim perseguido sem que haja qualquer aniquilação – justa medida) foram ponderados.

---

24. "Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre-iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
(...)
IV – livre concorrência;
(...)."

25. STF, ADI 1.950/SP, Tribunal Pleno, rel. Min. Eros Grau, *DJ* 02.06.2005.

E tal relação restou perfeitamente demonstrada pelo professor Tercio Sampaio Ferraz Júnior em parecer juntado aos autos e citado às f. 16 pelo Min. Cezar Peluso:

"Coexistem aqui os requisitos da necessidade ('em setor marcado pela sonegação de tributos, falsificação do produto, o aproveitamento de técnicas capazes de facilitar a fiscalização e a arrecadação, é uma exigência indispensável'), da adequação ('o registro especial, sob condição de regularidade fiscal, é específico para a sua destinação, isto é, o controle necessário da fabricação de cigarros') e da sua proporcionalidade (não há excesso, pois a prestação limita-se 'ao suficiente para atingir os fins colimados')".

Ou seja, quando da colisão entre princípios no caso concreto, foi estabelecida uma relação de precedência condicionada entre os mesmos.[26] No caso, acertadamente a maioria dos ministros do STF se pronunciou pela defesa à livre concorrência em decorrência da necessidade de se atentar para o bem-estar social, diante de situação que envolvia o delicado mercado de tabaco.

4. Conclusão

Não restam dúvidas de que a tributação com conotação extrafiscal é medida eficaz na indução de condutas da população. Tanto assim, a Convenção-Quadro para Controle do Uso do Tabaco adotou como medida para redução do consumo de cigarro uma política de preços e impostos a ser adotada pelos países signatários.

Dessa forma, a constitucionalidade aferida pelo STF, no caso American Virgínia, do Dec.-lei 1.593/1977, que determina o cancelamento do registro especial para fabricantes de cigarro que deixem de observar suas obrigações tributárias, torna-se evidente em razão da busca pela eficácia dos direitos fundamentais à saúde e à livre concorrência. Isso, em detrimento do direito à livre-iniciativa, o qual, como brilhantemente lembrado pelo Min. Eros Grau, não é absoluto.

E tais conclusões, conforme destacado pelos próprios ministros ao longo de seus votos, se justificam não apenas pela natureza do produto fabricado pela recorrente, como também do papel fundamental que a arrecadação sobre tais detém para o financiamento dos custos arcados pelo Estado no tratamento de saúde dos próprios consumidores.

Finalmente, e apenas a título de informação, até o presente momento, de acordo com informações da própria Receita Federal do Brasil, permanece cancelado o registro especial de fabricante de cigarros do estabelecimento da sociedade American Virgínia Indústria, Comércio, Importação e Exportação de Tabacos Ltda.[27]

---

26. Alexy, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 96.

27. Disponível em: [www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/AtosExecutivos/2010/COFIS/ADCofis021.htm]. Acesso em: 10.06.2013.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AC 1.657/RJ. Tribunal Pleno. Rel. para o Acórdão Min. Cezar Peluso. *DJ* 31.08.2007.

———. ———. ADI 1.950/SP. Tribunal Pleno. Rel. Min. Eros Grau. *DJ* 02.06.2005.

BUFFON, Marciano. Tributação e direitos sociais: a extrafiscalidade instrumento de efetividade. *Revista Brasileira de Direito. IMED*. vol. 8. n. 2. jul.-dez. 2012.

CALIENDO, Paulo. *Direito tributário e análise econômica do direito: uma visão crítica*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CANAZARO, Fábio. *A essencialidade tributária: norma de promoção da igualdade nos impostos sobre o consumo*. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito. Porto Alegre: PUCRS, 2012.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

LAPATZA, José Juan Ferreiro. *Direito tributário: teoria geral do tributo*. Trad. Roberto Barbosa Alves. Barueri: Manole; Madrid: Marcial Pons, 2007.

Ato Declaratório Executivo Cofis 21, de 25.05.2010 – *DOU* de 28.05.2010: "Cancela o registro especial de fabricante de cigarros do estabelecimento da sociedade empresária American Virgínia Indústria, Comércio, Importação e Exportação de Tabacos Ltda., CNPJ 01.099.651/0003-05".

Ato Declaratório Executivo Cofis 20, de 25.05.2010 – *DOU* de 28.05.2010: "Cancela o registro especial de fabricante de cigarros do estabelecimento da sociedade empresária American Virgínia Indústria, Comércio, Importação e Exportação de Tabacos Ltda., CNPJ 01.099.651/0001-43".

Ato Declaratório Executivo Cofis 3, de 1.º.02. 2010 – *DOU* de 03.02.2010: "Restabelece o registro especial de fabricante de cigarros do estabelecimento da sociedade empresária American Virgínia Indústria, Comércio, Importação e Exportação de Tabacos Ltda., CNPJ 01.099.651/0003-05".

Ato Declaratório Executivo Cofis 2, de 1º .02. 2010 – *DOU* de 03.02.2010: "Restabelece o registro especial de fabricante de cigarros do estabelecimento da sociedade empresária American Virgínia Indústria, Comércio, Importação e Exportação de Tabacos Ltda., CNPJ 01.099.651/0001-43".

Ato Declaratório Executivo Cofis 23, de 21.11.2005 – *DOU* de 22.11.2005: "Dispõe sobre o cancelamento de Registro Especial de Fabricante de Cigarros da empresa American Virginia Indústria e Comércio Importação e Exportação de Tabacos Ltda, CNPJ 01.099.651/0003-05".

Ato Declaratório Executivo Cofis 22, de 21.11.2005 – *DOU* de 22.11.2005: "Dispõe sobre o cancelamento de Registro Especial de Fabricante de Cigarros da empresa American Virginia Indústria e Comércio Importação e Exportação de Tabacos Ltda, CNPJ 01.099.651/0001-43".

NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos*. Coimbra: Almedina, 1998.

PINTO, Márcia; UGÁ, Maria Alicia Domínguez. Os custos de doenças tabaco-relacionadas para o Sistema Único de Saúde. *Caderno Saúde Pública*. vol. 26. n. 6. p. 1234-1245. Rio de Janeiro, jun. 2010.

REYNALES-SHIGEMATSU, Luz Myriam. Costos de atención médica de las enfermedades atribuibles al consumo de tabaco en América: revisión de la literatura. *Salud pública de méxico*. vol. 48. suplemento 1. 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

Sites *consultados*

[http://global.tobaccofreekids.org/pt/solutions/international_issues/taxation_price]. Acesso em: 20.06.2013.

[http://whqlibdoc.who.int/publications/2003/9243591010.pdf]. Acesso em: 24.06.2013.

[www2.inca.gov.br/wps/wcm/connect/observatorio_controle_tabaco/site/status_politica/precos_impostos]. Acesso em: 20.06.2013.

[http://drauziovarella.com.br/dependencia-quimica/brasil-gasta-r-20-bilhoes-para-tratardoencas-relacionadas-ao-tabaco/]. Acesso em: 20.06.2013.

[www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/AtosExecutivos/2010/COFIS/ADCofis021.htm]. Acesso em: 10.06.2013.

PESQUISAS DO EDITORIAL

Veja também Doutrina

- As ações sobre tabaco nos Estados Unidos e no Brasil: uma análise comparativa, de Luiz Guilherme Migliora, Thomas Belitz França, Anthony J. Andrade e Diego M. Gandolfo – *RT* 862/34 (DTR\2007\911); e
- Regime de tributação dos cigarros: análise da ADIn 4.061, de Eduardo Muniz Machado Cavalcanti – *RTrib* 91/79 (DTR\2010\520).

ANÁLISE DOS EFEITOS DE UM IMPOSTO SOBRE ALIMENTOS ENGORDATIVOS NO MERCADO BRASILEIRO

Rodrigo Mantaut Leifert[1] e Claudio Ribeiro de Lucinda[2]

RESUMO

Para a Organização Mundial da Saúde, um espectro ronda o mundo, o da epidemia de obesidade. Dentre os fatores associado à causa desse fenômeno, estão a má alimentação e falta de atividades físicas. O Brasil não estaria imune a este fenômeno, segundo o IBGE presente em todas as classes sociais e faixas etárias. Tal visibilidade do problema acaba por incentivar iniciativas de política pública, uma das quais é analisada no presente artigo. Mais especificamente, busca-se investigar a aplicação de uma política pública em que o governo tributaria alimentos engordativos e subsidiaria cereais, frutas, verduras, vegetais e legumes. Para esta análise, foi necessário estimar a demanda por alimentos com base na POF, para então aplicar a política fiscal proposta e avaliar seus impactos socioeconômicos. O resultado após a simulação de alguns cenários, é que o imposto sobre alimentos engordativos é uma opção que precisa ser combinado com um subsidio a alimentos saudáveis; caso seja aplicado apenas o imposto nos alimentos engordativos podem ocorrer efeitos indesejáveis como o aumento do consumo de alimentos ricos em sódio.

Palavras-Chave: Análise de demanda, imposto, subsídio, alimentos, nutrientes, obesidade.

Código JEL: D-12, D-13, e I-18 **Código ANPEC:** 7

ABSTRACT

For the World Health Organization, a specter surrounds the world, the obesity epidemic. Within the factors associated to the cause of this phenomenon, is the poor diet and the lack of physical activities. Brazil is not immune to this, according to IBGE, is present in every social stratum and age. Such scope of this problem happens to encourage public policy initiatives, one of them is analyze in this paper. Most specifically, seeks to investigate the application of a public policy where the government taxes fat food and subsidizes healthy food, like grains, fruits, greens and vegetables. To this analysis had been necessary estimates the demand for food based on household budget survey, and then apply the tax policy to evaluate their socioeconomic impacts. The result after the simulation of some scenarios is that the fat tax could be an option that has to be combined with a subsidy to healthy food. In case only the fat tax is applied on food, may occur some undesirable effects like the growth of consumption of food with high rates of sodium

Keywords: Demand analysis, fat tax, subsidies, food, nutrients, obesity.

JEL Code: D-12, D-13 e I-18 **ANPEC Code:** 7

[1] Mestrando do PPGE da FEA-RP/USP
[2] Professor Doutor da FEA-RP/USP

1 INTRODUÇÃO

Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS, ou WHO, sigla em inglês), um espectro ronda o mundo. Diferentemente de outras épocas, em que este espectro seria de natureza ideológica, o perigo aqui seria o de uma epidemia global de obesidade[3]. Segundo dados de 2008 retirados do site da OMS[4] cerca de 1,5 bilhões de pessoas com vinte anos ou mais, sofrem dessa condição.

Além disso, a OMS também afirma que a obesidade[5] é responsável por 2,8 milhões de mortes por ano, além de aumentar consideravelmente o risco de contrair doenças como diabetes, cardiopatias e câncer.

Vários fatores estão associados às causas da obesidade. Dentre eles, Stein e Colditz (2004) destacam as influências genéticas, metabólicas, comportamentais e do ambiente. No entanto os autores acreditam que o rápido crescimento no número de obesos sugere uma importância maior do comportamento dos indivíduos e ao meio em que vivem do que fatores de natureza biológica. O relatório da OMS (1990), elaborado por um grupo de estudos em dieta, nutrição e prevenção de doenças crônicas, aponta na mesma direção, afirmando que a presença de obesidade em populações distintas está ligada a especialmente ao tipo de dieta e a prática de atividades físicas regulares.

A obesidade se mostra um fenômeno que não se restringe apenas às camadas mais favorecidas da população. Caballero (2007) inclusive usa o Brasil como exemplo, citando que em 1989 havia maior prevalência de obesidade entre a população mais rica e dez anos depois passou a ser da população mais desfavorecida.

O relatório do IBGE sobre antropometria e estado nutricional da população, baseado na Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2008/2009 constata que o excesso de peso e obesidade são encontrados com grande frequência a partir dos cinco anos de idade em todas as camadas da população.

O quadro traçado pelos IBGE mostra que, independentemente da faixa etária ou do sexo, houve um aumento expressivo de indivíduos com excesso de peso ou obesos na população brasileira ao longo das últimas décadas. Um terço das crianças entre cinco e nove anos está acima do peso recomendado pela OMS. A desnutrição infantil que antes era um problema, diminuiu ao longo do tempo, ao mesmo tempo que o número de crianças com excesso de peso aumentou.

Os jovens entre dez e dezenove anos apresentaram uma evolução com relação à obesidade e o excesso de peso, aproximadamente um quinto da população desta faixa etária esta acima do peso. Entretanto o crescimento foi em um ritmo menor que a crianças, enquanto o excesso de peso entre jovens do sexo masculino passou de 3,7% em 1974/75 para 21,7% em 2008/09 observamos que entre os meninos de 5 a 9 anos um crescimento superior partindo de 10,9% em 1974/75 para 30,8% em 2008/09. É provável que no futuro, quando essas crianças com excesso de peso atingir a adolescência, ocorra um aumento da incidência de sobrepeso entre os jovens.

Quase metade dos adultos esta acima do peso e 14,80% são considerados obesos. Com base na evolução dos dados obtidos entre a POF 2002/03 e a POF 2008/09 o IBGE projeta que em dez anos o excesso de peso poderia alcançar dois terços da população do Brasil, magnitude idêntica à encontrada nos

---

[3] Informação retirada do site: <http://www.who.int/nutrition/topics/obesity/en/> no dia 09/08/2011

[4] Informação retirada do site <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs311/en/index.html> no dia 09/08/2011

[5] Sobrepeso e obesidade são definidos pela OMS[5] como o acumulo anormal ou excessivo de gordura corporal que pode causar danos à saúde. A classificação para determinar se um indivíduo apresenta sobrepeso ou obesidade é dada pelo Índice de Massa Corporal (IMC), calculado como a razão entre o peso e o quadrado da altura (kg/m²). Caso o resultado seja superior ou igual a 25 é classificado como sobrepeso, e superior ou igual a 30 é classificado como obeso. Esta é uma medida aproximada, pois diferentes indivíduos com um mesmo IMC podem ter diferentes níveis de gordura.< http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs311/en/index.html>

EUA. Mais de 90% da população não atinge o nível diário recomendado pelo Ministério da Saúde[6] para a ingestão de frutas, verduras e vegetais e 68% da população consome fibras abaixo das necessidades diárias[7]. Outro fato relevante é a inadequação do consumo de nutrientes, sendo que o percentual de pessoas que ingere gordura saturada em quantidades acima do limite recomendado está em 82%, no caso do sódio em 70% e no caso do açúcar em 61%.

O IBGE concluiu que o consumo alimentar no Brasil é constituído por alimentos de alto valor energético, mas com baixo teor de nutrientes, resultando em uma dieta prejudicial, podendo levar à falta de nutrientes importantes, obesidade e a doenças crônicas não transmissíveis. No mesmo relatório, também se recomenda a reorganização da dieta de modo a atingir a ingestão de micronutrientes em quantidades adequadas.

Uma das formas de obter essa reorganização pode ser por meio de impostos. Países europeus que já adotam medidas nesse sentido. A Dinamarca instituiu em 2011, um imposto sobre alimentos com alto teor de gordura saturada, sendo que cada alimento que possui mais que 2,3% de gordura saturada por quilo é tributado em cerca de R$ 5,15[8]. A Hungria em 2011 introduziu um imposto de R$0,06[9] sobre alimentos com alto teor de gordura, sal e cafeína e a França em 2011, aprovou um tributo de R$1,83[10] por litro sobre bebidas com adição de açúcar, como refrigerantes e sucos industrializados. Governos da Finlândia, Suécia e Reino Unido[11,12e 13] discutem sobre a possibilidade de introduzir um tributo similar ao feito na Dinamarca.

O presente artigo vai investigar a execução de uma política pública para o Brasil nos moldes da adotada na Dinamarca, consistindo na combinação de imposto a alimentos engordativos e subsídio a alimentos saudáveis, induzindo os indivíduos a alterar sua dieta e melhore os níveis de micronutrientes ingeridos. A base de dados utilizada será os microdados da Pesquisa de Orçamento Familiar do IBGE 2008/2009.

Segundo Mytton (2012) o mercado de alimentos apresentaria falhas, pois não consegue precificar a relação entre consumo dos alimentos engordativos e a relação desses com doenças, a inconsistência temporal (preferência pelo prazer em consumir o alimento engordativo no curto prazo em detrimento do bem estar proveniente de uma boa saúde no longo prazo) e o custo social para o sistema de saúde. Neste sentido, a tributação a alimentos engordativos reduziria os efeitos da inconsistência temporal.

Como objetivos específicos propõem-se estimar a demanda das famílias por alimentos e as elasticidades preço de demanda utilizando a teoria microeconômica e econométrica adequada a este tipo de problema. Em seguida vamos realizar alguns exercícios de simulação da política tributária.

---

[6] A recomendação da Organização Mundial de Saúde - OMS e do Guia Alimentar Brasileiro para o consumo de frutas, legumes e verduras que é de 400 g por dia.

[7] "Análise do consumo alimentar pessoal no Brasil" do IBGE (2011), baseado na POF de 2008/09

[8] O tributo é de 15 Coroas dinamarquesas por quilo de gordura saturada. para fins de melhor compreensão fiz a conversão para reais, com a cotação de 5,85DKK/US$ e 2,01R$/US$, valores do dia 17 de maio de 2012. Fonte: <http://www.bloomberg.com/quote/USDDKK:CUR> e <http://www.bloomberg.com/quote/USDBRL:CUR> acessado dia 17 de maio de 2012.

[9] O tributo é de 10 florins por item, para conversão foi utilizado, o valor de 240,54 HUF/USD e 2,01R$/US$. Fonte: <http://www.bloomberg.com/quote/USDHUF:CUR> e <http://www.bloomberg.com/quote/USDBRL:CUR>, valores do dia 17 de maio de 2012

[10] O tributo é de €0,72 por litro, para fins de melhor compreensão fiz a conversão para reais com a cotação de 2,01R$/US$ e 1,27 US$/€, valores do dia 17 de maio de 2012. Fonte: <http://www.bloomberg.com/quote/EURUSD:CUR> e <http://www.bloomberg.com/quote/USDBRL:CUR> acessado dia 17 de maio de 2012.

[11] < http://www.epha.org/a/4814> acessados em 17/05/12

[12] <http://www.istoe.com.br/reportagens/167811_O+IMPOSTO+DA+GORDURA> acessado em 17/05/12

[13] <http://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/1091070-pesquisadores-britanicos-sugerem-sobretaxa-para-junk-food.shtml> acessado em 17/05/12

Inicialmente será aplicando apenas o imposto sobre alimentos que contenham ácidos graxos saturados[14], a seguir o tributo será combinado com subsídios, criando um mecanismo neutro em termos de arrecadação. Finalmente, o impacto socioeconômico das medidas será analisado.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Estudos sobre tributação de alimentos

O primeiro passo da análise é investigar qual o impacto no mercado consumidor se o governo intervir no sistema de preços a fim de aumentar o consumo por alimentos saudáveis, tais como frutas, verduras, legumes e vegetais ao mesmo tempo que diminui o consumo de alimentos pouco nutritivos, que apresente alto teor de ácidos graxos saturados.

A literatura sugere diversas abordagens para a intervenção governamental, Gostain (2007), faz um compendio delas, algumas dessas sugestões estão na tabela abaixo:

Tabela 1 Políticas para combater sobrepeso e obesidade

Intervenção	Definição	Benefícios à saúde pública	Prós	Contras
Informação	Requerer que produtores de comida e restaurantes informem o conteúdo nutricional dos alimentos.	Informa o consumidor sobre os benefícios e riscos nutricionais dos alimentos.	Consumidores mais bem informados tomam decisões melhores.	Dificuldade em obter informações acuradas no caso dos restaurantes. Rótulos de alimentos são confusos e inconsistentes.
Campanhas de combate a doenças (ex: diabetes)	Prove dados devido ao monitoramento da saúde da população, *feedback* e recomendações clinicas para as pessoas.	Melhora a epidemiologia da diabetes e doenças cardíacas. Prove *feedback* individual.	Pacientes vão saber o que fazer caso apareçam sintomas de diabetes.	Demora em fazer o relatório com resultados do programa. Custo para o governo.
Tributação	Impor tributos sobre alimentos pouco nutritivos e muito calóricos.	Diminui o consumo de comida pouco nutritiva. Gera receita para subsidiar alimentos saudáveis e programas de incentivo a atividades físicas.	Efetivo, se comparar resultados em casos similares (álcool e cigarro) com relação ao consumo após o tributo.	Imposto regressivo. Liberdade de escolha afetada. Receitas do imposto podem ser usadas para outros fins.
Ações em escolas e locais de trabalho	Remover *vending machines* e prover menus mais saudáveis, mais atividade física e	Reduz oferta de alimento altamente calóricos nas escolas. Oferece oportunidade para se exercitar.	Influencia hábitos alimentares saudáveis e pratica de	Dificuldade em implementar devido ao alto custo. Ineficiente se hábitos não

[14] Ácidos graxos saturados são um dos componentes de uma molécula de gordura, sendo chamados às vezes de gordura saturada.

Intervenção	Definição	Benefícios à saúde pública	Prós	Contras
	educação nutricional.		exercícios físicos.	mudarem na casa dos indivíduos.
Proibições (Ex: Gordura Trans)	Requerer que companhias removam certos tipos de ingredientes que podem trazer malefícios a saúde.	Reduz certo tipo de ingredientes na oferta de alimentos.	Melhora a dieta dos consumidores. Consumidores podem não conseguir perceber a diferença de sabor.	Aumenta os custos das empresas. Afeta liberdade de escolha. Restrição a compra.

Fonte: Adaptado de Gostin (2007)

É interessante observar que algumas medidas apresentadas no artigo já são adotas no Brasil, como por exemplo, a exigência de tabelas nos alimentos contendo informação nutricional de forma clara e explicita, proibição de certo tipos de nutrientes (como a gordura trans) em produtos, sendo que em alguns estados já existem leis que estão banindo a venda alimentos pouco nutritivos como salgados e refrigerantes das escolas. Outras medidas estão em discussão no governo como a regulamentação de propaganda de alimentos destinada a crianças e adolescentes.

Dentre sugestões citadas por Gostain (2007) que não foram executadas ou discutidas no país está à tributação de produtos sobre alimentos altamente calóricos e com baixo valor nutricional. Está alternativa atingiria a toda população e poderia ser capaz de alterar hábitos de consumo, além de contar com o apoio da OMS que por meio de seu relatório, *Global strategy on diet, physical activity and health*, publicado em 2004, reconhece que a política tributária é um instrumento valido no combate à obesidade, com a ressalva de que devem ser levados em conta os efeitos desse tipo de medida sobre as camadas sociais mais carentes, uma vez que o imposto apresenta um efeito regressivo sobre os mais pobres.

Diversos trabalhos realizaram simulações buscando testar os efeitos de mecanismos de tributação. Dentre eles podemos destacar o estudo de Marshall (2000) baseado em dados do Reino Unido. O autor estende o imposto sobre valor adicionado (*Value Added Tax* - VAT) para as principais fontes de gordura saturada na dieta inglesa. Ele encontra evidências que um tributo sobre alimentos levaria a diminuição da incidência de doenças cardíacas e com isso seria possível evitar entre 900 a 1000 mortes prematuras.

O autor ressalta as desvantagens dessa medida para população mais pobre, que carrega o maior peso da tributação. Por isso sugere que esta política seja acompanhada de uma elevação dos benefícios sociais, em especial aos voltados para crianças de família de baixa renda.

Smed, Jensen e Denver (2005), estimam o consumo de alimentos na Dinamarca e testam o impacto de quatro cenários diferentes de imposto ou subsídio: a) Taxar gorduras totais em 2,67 R$[15]/Kg. b) Taxar ácidos graxos saturados em 2,71 R$/Kg. c) Taxar açúcar adicionado em 2,13 R$/Kg. d) Subsidiar fibras em 3,68 R$/Kg. Os autores encontram indícios de que nos casos “a” e “b” ocorreu uma diminuição do consumo de gorduras totais e saturadas, mas aumentou o de açúcares. No caso “c” ocorreu o contrário, caiu o consumo de açúcar, mas elevou o de diferentes gorduras. Já no caso o caso do subsídio

[15] Os valores no trabalho estavam em coroas dinamarquesas, para fins de melhor compreensão fiz a conversão para reais, com a cotação de 5,85DKK/US$ e 2,01R$/US$, valores do dia 17 de maio de 2012. Fonte: <http://www.bloomberg.com/quote/USDDKK:CUR> e <http://www.bloomberg.com/quote/USDBRL:CUR> acessado dia 17 de maio de 2012.

às fibras não surtiu efeito sobre gorduras e açúcares. Os grupos que mais apresentaram mudança de consumo foram os jovens e a população mais pobre.

Os autores acreditam que a tributação por si só não resolverá o problema da obesidade, mas que deve ser combinada com outros instrumentos de regulação, como campanhas informativas, que ajudem o consumidor a escolher melhor os alimentos. É importante notar que nesse estudo não foi testado um cenário em que o imposto e o subsídio são aplicados de maneira simultânea, algo que enriqueceria os resultados do artigo.

Mytton *et al* (2007) com base em dados britânicos realizam um estudo similar ao de Marshall (2000) testando o impacto de uma expansão no VAT sobre certas categorias de alimentos, porém simulando três diferentes esquemas de impostos. No primeiro, são tributados os produtos ricos em gordura saturada. No segundo, são tributados produtos considerados insalubres pelo índice SSCg3d[16]. No terceiro, são tributados alimentos selecionados a fim de obter o melhor resultado possível para a saúde dos indivíduos.

Os autores encontram evidências no primeiro cenário de elevação no consumo do sódio, algo prejudicial à saúde. Já nos outros cenários encontram indícios de queda na ingestão de sódio e na incidência de doenças cardiovasculares. A conclusão é que, apesar de pouco mudar a demanda por alimentos, o tributo gerou impactos significativos sobre a redução da mortalidade.

Há estudos que são contrários a tributação, como o de Allais *et al* (2008) que, com base em dados franceses, usou um sistema de demanda para estimar o consumo de alimentos e elasticidade para 32 nutrientes e depois introduziu um imposto sobre produtos engordativos. Eles concluíram que a elasticidade preço e a elasticidade de nutrientes são menores que um, ou seja, a demanda por alimentos e a demanda por nutrientes é inelástica e que um tributo seria regressivo, os autores desaprovaram o uso de política tributária para combater a obesidade.

Um dos estudos mais completos sobre taxação de produtos engordativos foi feito por Arnoult *et al.* (2008). Os autores estimam a demanda por alimentos na Inglaterra e País de Gales com base no Sistema de Demanda Quase Ideal (*Almost Ideal Demand System* - AIDS), e com isso simularam a aplicação de um imposto em que o preço do alimento aumentaria em 1% para cada 1% de ácidos graxos saturados. A receita proveniente da tributação é distribuída para como subsidio a frutas e vegetais, gerando um esquema de receita neutra para o governo, a fim de analisar impactos no consumo, nutricionais e de saúde publica.

Os autores não acharam indícios de aumento nos gastos das famílias, porém observaram mudanças modestas nos padrões de consumo. Em termos nutricionais, encontram evidências de quedas em todas as classes de gorduras, colesterol, sódio e energia, ao passo que houve aumento na ingestão de fibras, frutas e verduras. Contudo, o fato preocupante foi o leve aumento na ingestão de açúcares livres.

Já em termos de saúde pública, os resultados sugerem queda no risco relativo de desenvolver doenças cardíacas e de câncer, mas uma elevação marginal no risco de desenvolver diabetes do tipo dois, em decorrência da queda do consumo de ácidos graxos poliinsaturados[17]. Eles concluem que o mecanismo de tributação atinge seus objetivos, porém ele possui certas limitações, sendo que seu efeito é modesto, mas significativo, sobre a saúde.

[16] O índice SSCg3d estima o quão insalubre é um alimento. Oito parâmetros nutricionais são utilizados para determinar o índice. Pontos são marcados por densidade energética do alimento, gordura saturada, sódio, açúcar de leite não intrínseco e são subtraídos de frutas e vegetais que contem ferro, cálcio e gordura polissaturada n-3. O índice vai de -12 (espinafre) até +29 (chocolate). No trabalho de Mytton foi aplicado o tributo sobre todos os alimentos com SSCg3d superior ou igual a 9.

[17] Os ácidos graxos poliinsaturados fazem parte da família de ácidos graxos ômega-3 e ômega-6. Presentes em alimentos como peixes apresentam benefícios nutricionais e na prevenção de doenças cardíacas (Suárez-Mahecha et al, 2002)

Mytton et al (2012) faz uma analise sobre impostos sobre alimentos que afetam a saúde (*health related food taxes*[18]). Os autores afirmam que os diversos estudos sobre tributação sugerem que impostos sobre alimentos geram poucas alterações no consumo. Isso ocorre porque a demanda por alimentos é relativamente inelástica. Mesmo assim, uma mudança pequena na dieta pode levar a alterações significativas na saúde da população. Os autores citam como exemplo que a extensão do VAT sobre alimentos pouco nutritivos no Reino Unido pode levar a redução de 1% a 3% a incidência de doenças cardíacas, o que evitaria a morte de 900 a 2700 pessoas por ano.

Segundo os autores o imposto tem um efeito regressivo significando que o impacto sobre os mais pobres é maior. Por outro lado, os ganhos sobre a saúde são progressivos, o que pode levar a uma diminuição da desigualdade em termos de saúde porque a população mais pobre geralmente consumiria alimentos pouco nutritivos, possuindo alta taxa de incidência de doenças relacionadas à má alimentação, como diabetes e doenças cardiovasculares.

A literatura sobre o assunto no Brasil aborda apenas a questão da estimação da demanda. Pintos-Payeras (2009) utilizou os dados da POF 2002/2003 para estimar a demanda por alimentos, e calcular as elasticidades-preço e elasticidades-renda, sendo que de um modo geral os resultados se mostraram consistentes com a teoria econômica.

Por sua vez Pereda (2008) calculou a demanda por nutrientes via um modelo QUAIDS (*Quadratic Almost Ideal Demand System*), concluindo que conforme evolui a renda se reduz a elasticidade da demanda por lipídios, colesterol, proteínas e vitaminas A e B, o que implica um consumo maior desses nutrientes em domicílios mais ricos.

A autora sugere que possa haver uma intervenção do governo no setor via redução de tributação de alimentos ricos em cálcio, vitaminas e ferro, para estimular o consumo destes, nutrientes importantes e que, além disso, apresentam elasticidade-preço altamente negativa. Isto seria um indicador de que uma política dessa natureza poderia ter sucesso. Uma contrapartida seria a tributação de alimentos ricos em lipídios, colesterol, açúcar e sal.

Esta revisão deixa claro que os estudos de tributação de alimentos com base em conteúdo engordativo se concentram em países desenvolvidos, e que faltam artigos dessa natureza em países em desenvolvimento, como no caso do Brasil. Pretendemos estimar a demanda por alimentos no país para simular a aplicação de um imposto sobre gordura saturada combinado com um subsídio a frutas e vegetais. A literatura nos mostra que os melhores resultados dessa política vêm da tributação acompanhados de um subsídio sobre nutrientes, de tal forma que a tributação seja neutra em termos de receita governamental.

Ao final do estudo, serão analisados os impactos socioeconômicos da simulação, investigando se a adoção deste imposto seria desejável como política pública no combate a obesidade e outras doenças crônicas não transmissíveis.

2.2 Demanda por alimentos e a teoria econômica

A fim de estudar a demanda por alimentos é necessário apresentar o arcabouço microeconômico por trás da escolha dos indivíduos e desenvolver o modelo que será utilizado no trabalho.

Os modelos empíricos de demanda baseados na escola neoclássica costumam ser elaborados como sistemas de equações. Tal sistema deve respeitar a teoria microeconômica de maximização da utilidade do consumidor, apresentada em Mas Collel et al (1995), atendendo as seguintes condições:

[18] Esse é o termo cunhado pelos autores para se referir a qualquer imposto cobrado sobre alimentos não saudáveis, não apenas sobre alimentos engordativos (*fat tax).*

Adding-up: O valor da demanda por todos os bens exaure toda a restrição orçamentária, dessa forma temos:

Homogeneidade: A função de demanda tanto hicksiana e marshalliana são homogêneas de grau zero, implicando que um aumento perfeitamente antecipado nos preços gera uma mudança no dispêndio na mesma proporção para manter o consumo inalterado.

Simetria: As derivadas cruzadas da demanda hicksiana são simétricas.

Negatividade: A matriz de derivadas da demanda hicksiana em relação os preços deve ser negativa semidefinida.

Com essas hipóteses, podemos garantir que o consumidor vai apresentar alterações na demanda devido a mudanças nos preços relativos, e que suas escolhas são condizentes com os axiomas da teoria microeconômica, sendo consideradas racionais e consistentes.

Deaton e Muellbauer (1980) desenvolveram o modelo AIDS *(Almost Ideal Demand System*), em que fazem uma aproximação de primeira ordem para qualquer sistema de demanda, dessa forma os valores estimados dos coeficientes e não a forma funcional das transformações das variáveis que determinam a curvatura das funções de demanda. Respeitando os axiomas da teoria, evitando o uso de modelos não lineares nos parâmetros e permitindo testar as hipóteses de homogeneidade, simetria por meio de restrições lineares dos parâmetros fixos. O AIDS se mostra uma evolução em relação aos modelos anteriores, pois reúne propriedades desejáveis que estão presentes no modelo de Rotterdam ou no Trasnlog, mas não nos dois. A derivação do modelo será apresentada na seção de metodologia a seguir.

3 METODOLOGIA

3.1 Censura no modelo de demanda

A POF tem como característica apresentar uma grande quantidade de observações nulas para o gasto em diversos alimentos, dessa forma temos variáveis dependentes descontinuas. Essas variáveis são ditas censuradas em zero, caso sejam tratadas de forma inapropriada podem levar a problemas como viés e inconsistência dos parâmetros estimados.

A estratégia empírica que será adotada para tratar esse problema é a apresentada por Hein e Wessels (1990), eles utilizam um procedimento de estimação em dois estágios, onde primeiro estimam um modelo *probit* a fim de lidar com a escolha entre consumir o bem ou não:

$$Y_{ih} = f\left(p_{ik} \dots, p_{nk}, w_k, d_{ik,} \dots, d_{sk}\right) \tag{1}$$

Onde $Y_{ih} = 1$ se a h-esimo família consome o i-esimo alimento, ($s_{ik} \geq 1$) e será zero caso contrario, p é o preço do i-esmio bem para a família k, d representa as variáveis demográficas e w é gasto. Com o probit estimado, podemos então calcular a razão inversa de Mills:

$$R_{ik} = \phi\left(\boldsymbol{p}_k, \boldsymbol{d}_{k,}, w_k\right)/\Phi(\boldsymbol{p}_k, \boldsymbol{d}_k, w_k) \tag{2}$$

No segundo estágio é estimado o sistema de demanda, em que cada equação sofre o acréscimo da razão inversa de Mills, que atua como um regressor de seletividade.

3.2 Estimação da demanda

Para estimar as demandas por alimentos, usaremos o Sistema de Demanda Quase Ideal (AIDS, na sigla em inglês), desenvolvido por Deaton e Muellbauer (1980), é um modelo largamente utilizado na

literatura devido à facilidade em estimá-lo e sua flexibilidade em permitir a inclusão de restrições paramétricas em consistência com a teoria econômica. O modelo parte de uma função utilidade indireta da classe *Price Independent Generalized Linearity* (PIGLOG, da sigla em inglês).

Vamos utilizar a aproximação linear do AIDS (LA/AIDS, na sigla em inglês) para obter os *shares* de consumo, segunda a equação abaixo.

$$s_i = \alpha_i + \sum_i \beta_{ki} \, lnp_k + \gamma_i \ln\left(\frac{w}{\boldsymbol{P}}\right) + \rho_i R_{ik} \qquad (3)$$

Em que s_i é *share* de consumo, em termos de valor, do bem i (i=1,...,l), p é o preço, w é o gasto, R é a razão de Mills investida proveniente do procedimento de Hein e Wessels (1990) e **P** é o índice de preços de Stone, que é definido por:

$$\mathbf{P} = \sum_{\mathbf{k}} \bar{\mathbf{s}}_{\mathbf{k}} \ln \mathrm{p_k} \qquad (4)$$

Em que $\bar{s}$ é a média das participações de mercado.

Podemos obter também as elasticidades preço de demanda, elasticidade renda e elasticidade compensada, respectivamente pelas seguintes equações:

$$e_{ij} = \frac{\beta_{ij} - \gamma_i s_j}{s_i} - \delta_{ij} \; ; com \; \delta = 1 \; caso \; i = j \; e \; 0 \; c.c. \qquad (5)$$

$$\eta_i = 1 + \frac{\gamma_i}{s_i} \qquad (6)$$

$$e_{ij}^{*} = e_{ij} + \gamma_j \eta_i \qquad (7)$$

Para que os resultados do modelo AIDS sejam consistentes com a maximização da utilidade é necessário impor restrições aos coeficientes[19].

3.3 Base de Dados

Os microdados da POF 2008/2009 serão utilizados no projeto. O IBGE destaca em seu site[20] a importância da POF, que por meio da investigação de hábitos de consumo, alocação de gastos e da

---

[19] Simetria da matriz de Slutsky: $\beta_{ij} = \beta_{ji}$

Adding-up: $\sum_i \alpha_i = 1$, $\sum_i \beta_{ij} = 0$ e $\sum_i \gamma_i$

Homogeneidade: $\sum_j \beta_{ij} = 0$

distribuição de rendimento, o instituto consegue obter a estimação da composição do orçamento domestico familiar brasileiro. Com essas informações o IBGE pode compor a cesta de consumo da população e assim atualizar os itens que compões o cálculo do índice de inflação oficial do país, o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

A partir desses dados é possível estimar a demanda para cada grupo de alimentos e realizar o exercício de política tributária; além disso, a base de dados conta com variáveis demográficas, o que viabiliza o estudo do impacto socioeconômico da política tributária.

Para executar a política tributária será necessário analisar a composição nutricional dos alimentos. Uma ferramenta que será utilizada nesse caso é a tabela de composição nutricional dos alimentos consumidos no Brasil, também produzida pelo IBGE como uma publicação resultante da POF 2008/2009.

3.3.1 POF 2008/2009

A POF é constituída por diversos arquivos de dados, para a realização do presente trabalho será utilizada apenas dois, a caderneta de despesas e a de pessoas. Em que a primeira contém informações a respeito da quantidade e do tipo de alimento consumido em um intervalo de uma semana, dessa forma a base conta com uma ampla gama de alimentos, a fim de que a estimação seja possível agregamos em doze grupos:

Tabela 2 Descrição dos principais componentes dos grupos de alimentos

Grupo	Principais alimentos	Grupo	Principais alimentos
Açúcar	Açúcar refiando, açúcar cristal, chocolates, doces e sorvetes.	Frutas	Banana, laranja e maça.
Aves	Frango e ovos.	Laticínios	Leite, manteiga, margarina e queijos.
Carnes	Carne bovina e carne suína.	Legumes e vegetais	Tomate, cebola e alface.
Carnes Industrializadas	Nuggets, hambúrguer, salsicha, linguiça e presunto.	Óleos e gorduras	Óleo de soja, gordura vegetal e azeite.
Cereais	Arroz e feijão.	Panificados	Pães, biscoitos e bolos.
Farinha e massas	Farinha de trigo, farinha de mandioca, macarrão.	Tubérculos	Batata, cenoura e mandioca.

fonte: Elaboração do autor

Já o banco de dados de pessoas contém informações socioeconômicas das famílias, como a educação do chefe de família, se a família é liderada por mulher, peso e altura dos moradores e a renda total da família.

A tabela abaixo mostra as estatísticas descritivas das principais variáveis que serão utilizadas no modelo, dentre elas estão as variáveis socioeconômicas, os preços dos alimentos e os *shares* de valor, que representam o quanto é gasto em cada grupo de alimentos sobre o gasto total com alimentos:

Tabela 3 Estatísticas descritivas das variáveis

Variáveis	Observações	Média	Desvio Padrão	Min	Max
Chefa	53203	0.289326	0.4534537	0	1
Escolaridade do chefe	53203	5.83375	4.683122	0	15
Bebe	53203	0.255174	0.5362286	0	5

[20] http://ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pof/2008_2009_composicao_nutricional/default.shtm acessado em 12/08/2011

Variáveis	Observações	Média	Desvio Padrão	Min	Max
Criança	53203	0.296938	0.5918029	0	5
Jovem	53203	0.611357	0.9172464	0	7
Adulto	53203	2.064808	0.9685337	0	10
Abaixo do peso	53203	0.612635	0.9575183	0	10
Saudável	53203	1.41165	1.175012	0	10
Sobrepeso	53203	0.729959	0.7882845	0	8
Obeso	53203	0.441892	0.6609437	0	6
Renda Total	55702	2272.531	3384.472	0	117219.2
Preço_Açucar	55702	4.492137	4.098678	0.116	126.3333
Preço_Aves	55702	5.05746	4.552691	0.360577	228.4615
Preço_Carne	55702	8.356528	2.322198	0.464647	99
Preço_Carne Ind	55702	8.079337	2.47285	0.99	85.4
Preço_Cereais	55702	2.843951	1.784638	0.206	57.23333
Preço_Farinha e massas	55702	3.834063	2.405725	0.1975	66.55
Preço_Preço_Frutas	55702	2.305023	3.326569	0.083658	267.5
Preço_Laticinios	55702	4.810621	3.720879	0.12625	98.99999
Preço_Legumes e vegetais	55702	2.902903	2.072135	0.1515	90.62983
Preço_Óleos e gorduras	55702	3.831615	2.149255	0.304444	57.55
Preço_Panificados	55702	5.188159	1.568285	0.44	50.1875
Preço_Tuberculos	55702	1.730185	0.5073259	0.162222	19
Share_Açúcar	23590	0.100464	0.1128523	0.000491	1
Share_Aves	25672	0.197403	0.1728421	0.001085	1
Share_Carnes	26157	0.327942	0.2033125	0.006615	1
Share_Carne Ind	17675	0.14666	0.1353904	0.003469	1
Share_Cereais	24104	0.204982	0.1694025	0.001594	1
Share_Farinha e massas	24107	0.12059	0.1223419	0.000651	1
Share_Frutas	21816	0.132026	0.1432591	0.001343	1
Share_Laticinios	34709	0.203095	0.1783883	0.00232	1
Share_Legumes e vegetais	24505	0.094892	0.1126394	0.000746	1
Share_Óleos e gorduras	13809	0.089353	0.0938522	0.001155	1
Share_Panificados	41102	0.225548	0.2285397	0.000671	1
Share_Tubérculos	14956	0.066595	0.0875086	0.000518	1

fonte: elaboração do autor

Observamos que a escolaridade média do chefe de família da amostra é de 5 anos, e que 28,9% das famílias são chefiadas por mulheres. A renda total média das famílias é de R$2.272. Os grupos com maior participação em média no orçamento familiar são carnes, panificados e cereais. Os com menor participação em média são tubérculos, óleos e gorduras e legumes e vegetais. Os alimentos mais caros em média são pertencentes aos grupos carnes e carnes industrializadas, e os mais baratos são os tubérculos, frutas e cereais. O banco de dados conta com 55702 famílias no total.

3.3.2 Tabela de composição nutricional dos alimentos consumidos no Brasil

Essa publicação é parte da POF 2008/2009 tendo como principal finalidade permitir a estimação da prevalência de inadequação do consumo de nutrientes. O IBGE utilizou como base a Tabela brasileira

de composição de alimentos (TACO) da Unicamp (2006) e a *Nutrition Data System for Research* – NDSR da Universidade de Minnesota (2008).

A tabela do IBGE contém mil, cento e vinte e um[21] tipos diferentes de alimentos e trinta e sete categorias nutricionais. Para utiliza no trabalho iremos agregar os dados nutricionais dos seis grupos de alimentos e calcular a média de nutrientes de cada grupo. Os nutrientes que são relevantes para o estudo estão na tabela a seguir:

Tabela 4 Composição média dos principais nutrientes

Grupos	Energia (kcal)	Proteína (g)	Carboidrato(g)	Lipídios (g)	Fibras (g)	Sódio (mg)	Ácidos graxos saturados (g)
Açúcar	307.63	5.96	56.33	10.33	2.56	100.02	4.73
Aves	208.54	25.25	1.53	10.97	0.17	100.01	3.04
Carnes	238.94	26.88	2.75	13.71	0.37	80.41	4.86
Carnes Industrializadas	263.09	21.58	5.66	17.73	0.40	870.34	6.53
Cereais	231.09	6.44	19.28	15.68	5.78	75.45	3.27
Farinha e massa	230.66	8.12	41.45	4.75	4.68	208.83	1.41
Frutas	78.22	1.20	17.05	1.52	3.03	6.79	0.30
Laticínios	216.32	11.29	10.29	14.61	1.35	361.78	8.51
Legumes e vegetais	36.50	1.73	5.44	1.40	2.24	58.95	0.25
Óleos e gorduras	847.85	10.65	-	94.89	-	12.50	32.30
Panificados	369.94	6.73	57.54	13.44	2.47	372.91	4.42
Tubérculos	100.37	1.41	19.84	1.98	2.10	49.40	0.40

fonte: Elaborado com base na tabela fornecida pelo IBGE

Observamos que, em média, os alimentos mais calóricos são os dos grupos óleos e vegetais, panificados e açúcar. Os menos calóricos são os frutas e legumes e vegetais. Como seria de se esperar, os alimentos de origem animal, como carnes e aves são, em média, os mais ricos em proteínas. Os grupos panificados, açúcar e farinha e massas são, em média, os mais ricos em carboidratos. Óleos e gorduras e carnes industrializadas apresentaram, em média, alto teor de lipídios. Carnes industrializadas juntamente com panificados apresentaram, em média, alto teor de sódio.

Cereais, farinhas e massas e frutas são os alimentos são os que, em média, apresentaram o maior nível de fibras. Os ácidos graxos saturados aparecem em maior quantidade nos óleos e gorduras, laticínios, carnes industrializadas e carnes.

3.4 Política Tributária

O primeiro exercício que será realizado é de tributação sobre a porcentagem de ácidos graxos saturados, e a seguir será feita a simulação do imposto combinado com um subsidio a alimento saudáveis. A proposta de tributo é a mesma usada por Arnoult et al. (2008), com um aumento em 1% do preço para cada grama de acido graxo saturado. Mytton et al. (2012) afirma que tributar um nutriente apenas, como ácidos graxos saturados pode implicar em efeitos negativos para outros nutrientes como sódio, o que pode ser benéfico para a saúde. A escolha por esse nutriente é devida a sua relação com doenças cardíacas entre outras doenças crônicas, como obesidade e diabetes. Além disso, Arnoult et al. (2008) argumentam que esse método de tributação é fácil de ser aplicado administrativamente e de ser compreendido pelos consumidores:

$$\mathrm{P}_{tributado} = \mathrm{P}_{inicial}(1 + tributo) \qquad (8)$$

[21] No total são mil novecentas e setenta e uma linhas, alguns alimentos aparecem mais de uma vez, pois, há descriminação por modo de preparo. Isso ocorre porque o processo de cozimento pode ocasionar mudanças nutricionais.

As alíquotas do imposto sobre cada grupo de alimentos foram elaboradas com base na composição nutricional apresentada na Tabela 4 Composição média dos principais nutrientese estão na tabela a seguir:

Tabela 5 Alíquotas do imposto sobre alimentos

Grupos	Tributo	Grupos	Tributo
Açúcar	4.7%	Frutas	0.3%
Aves	3.0%	Laticínios	8.5%
Carnes	4.9%	Legumes e vegetais	0.25%
Carnes Industrializadas	6.5%	Óleos e gorduras	32.3%
Cereais	3.3%	Panificados	4.4%
Farinha e massa	1.4%	Tubérculos	0.4%

Fonte:Elaboração do autor

Uma vez que todos os grupos contem ácidos graxos saturados, o tributo vai incorrer para todos, porém como o imposto é muito maior em óleos e gorduras, laticínios e carnes industrializadas do que em frutas, tubérculos, legumes e vegetais é provável que ocorra uma diminuição desses alimentos em detrimento daqueles de menor tributo. Neste sentido, alteram-se os preços relativos.

A fim de mensurar o impacto dessa política sobre a escolha do consumidor vamos calcular a variação de quantidade e variação de gasto com os alimentos, de acordo com as equações abaixo:

$$\Delta \boldsymbol{Q} = (\boldsymbol{E}^{*} * \Delta \boldsymbol{P}')' \tag{9}$$

$$\Delta \boldsymbol{X} = (\boldsymbol{P} * \boldsymbol{Q}) - (\boldsymbol{P}_{imposto} * \boldsymbol{Q}_{imposto}) \tag{10}$$

A variação da quantidade é obtida pela multiplicação da matriz de elasticidade compensada pela matriz transposta da variação de preços, sendo necessário transpor o resultado do produto matricial.

Obtendo a variação de quantidade é possível, derivar a quantidade final e com isso calcular a variação com os gastos dos grupos de alimentos. Com o auxilio da tabela de composição nutricional dos alimentos é possível transformar a variação de quantidade em variação de nutrientes.

A simulação de política tributaria desse estudo apresentara quatro cenários, o primeiro onde serão aplicadas as alíquotas da tabela 5, o segundo os grupos cereais, frutas, legumes e vegetais e tubérculos serão isentos de impostos, no terceiro terão um subsidio de 5% e no quarto um subsidio de 10%.

Apesar de ter ácidos graxos saturados, os cereais são uma importante fonte de fibras e segundo Mattos e Martins (2000) auxiliam no combate de doenças crônicas, logo podem ser contemplados com o beneficio de serem isentos de tributos no cenário dois e receberem os subsídios nos cenários três e quatro.

4 RESULTADOS

Os resultados apresentados a seguir são com base no modelo AIDS onde foram respeitadas as restrições da matriz de Slutsky e homogeneidade.

4.1 Elasticidades

Tabela 6 Elasticidade não compensada

Grupos	Óleos e gorduras	Tubérculos	Cereais	Açúcar	Aves	Carnes
Óleos e gorduras	-0.875***	-0.007***	0.001	-0.020	-0.011	0.061*
Tubérculos	0.010***	-0.722***	0.071***	0.019	-0.004	0.040
Cereais	-0.019	-0.030***	-1.157***	-0.055***	-0.024	-0.021

Grupos	Óleos e gorduras	Tubérculos	Cereais	Açúcar	Aves	Carnes
Açúcar	-0.005	-0.022**	0.039	-0.871***	0.005	0.046
Aves	0.006	0.009	0.004	-0.016	-0.908***	0.034
Carnes	-0.015	0.000	-0.006	-0.027**	0.005	-0.987***
Carnes Ind.	0.004	-0.006	0.082***	0.003	-0.018	0.077**
Farinhas e massas	0.008	0.058***	-0.072**	-0.018	0.004	-0.074
Frutas	-0.018	0.007	0.066***	0.012	-0.014	-0.007
Laticinios	0.022***	0.008	-0.023*	0.024***	-0.085***	-0.007
Legumes e vegetais	0.028	0.053***	0.000*	0.023	0.009	0.005
Panificados	-0.045	-0.111	0.077	0.018	0.028	-0.088

Grupos	Carnes Ind.	Farinhas e massas	Frutas	Laticínios	Legumes e vegetais	Panificados
Óleos e gorduras	-0.003	-0.029	0.025	-0.077***	-0.025	-0.132***
Tubérculos	0.033	-0.111***	-0.002	-0.033*	-0.062**	-0.137**
Cereais	-0.071***	0.010	-0.060***	-0.028**	-0.006	0.145***
Açúcar	-0.021	-0.014	-0.037***	-0.107***	-0.031*	-0.318***
Aves	0.034***	-0.008	0.022***	0.082***	0.011	-0.128***
Carnes	-0.013	0.023	0.016***	0.000	0.014	0.105***
Carnes Ind.	-0.837***	0.015	-0.033***	0.028*	-0.027*	-0.126**
Farinhas e massas	-0.021	-0.954***	-0.005***	0.041**	-0.004	-0.044**
Frutas	0.053***	-0.004	-0.944***	0.011	-0.004	-0.085
Laticinios	-0.021	-0.079***	-0.014***	-1.016***	0.005	0.047***
Legumes e vegetais	0.067***	0.003	0.023***	-0.009	-0.933***	0.019
Panificados	-0.080	0.023	0.014	0.023	0.007	-0.832

fonte: Elaboração do autor ***1% de significância/**5% de significância/ *1%

A última linha da tabela, referente ao grupo de panificados, não apresenta p-valor porque os coeficientes foram calculados a partir do *adding-up*. As elasticidades preço da demanda do próprio grupo apresentaram sinais negativos, algo que era esperado, pois um aumento do preço deve causar uma queda na demanda do bem.

Tabela 7 Elasticidade renda

Grupos	Elast. Renda	Grupos	Elast. Renda
Óleos e gorduras	1.048***	Carnes Ind.	0.922***
Tubérculos	0.946***	Farinhas e massas	1.101***
Cereais	1.162***	Frutas	0.968***
Açúcar	1.198***	Laticínios	1.089***
Aves	0.939***	Legumes e vegetais	0.904***
Carnes	0.933***	Panificados	0.889***

fonte: Elaboração do autor ***1% de significância/**5% de significância/*1% de significância

Em relação a elasticidade renda, os grupos tubérculos, aves, carne, carne industrializada, frutas, panificados e legumes e vegetais se mostraram bens normais necessários, em que um aumento na renda elava o consumo, mas em proporção menor que o aumento da renda. Já óleos e gorduras, cereais, açúcar, farinha e massas e laticínios por terem elasticidades renda superiores a um, são considerados bens de luxo. A demanda por eles aumenta mais que o aumento da renda. Os valores se mostraram significativos.

Tabela 8 Elasticidade compensada

Grupos	Óleos e gorduras	Tubérculos	Cereais	Açúcar	Aves	Carnes
Óleos e gorduras	-0.781***	0.062***	0.216***	0.086***	0.196***	0.405***
Tubérculos	0.095***	-0.659***	0.265***	0.114***	0.183***	0.350***
Cereais	0.085***	0.047***	-0.919***	0.062***	0.206***	0.360***
Açúcar	0.102***	0.058***	0.284***	-0.751***	0.241***	0.438***
Aves	0.090***	0.072***	0.196***	0.078***	-0.723***	0.342***
Carnes	0.068***	0.062***	0.185***	0.067***	0.189***	-0.681***
Carnes Ind.	0.087***	0.055***	0.271***	0.095***	0.164***	0.379***
Farinhas e massas	0.106***	0.131***	0.154***	0.092***	0.222***	0.287***
Frutas	0.068***	0.071***	0.265***	0.109***	0.177***	0.310***
Laticínios	0.119***	0.081***	0.200***	0.134***	0.130***	0.350***
Legumes e vegetais	0.109***	0.114***	0.185***	0.114***	0.188***	0.301***
Panificados	0.035***	-0.051***	0.259***	0.108***	0.203***	0.204***

Grupos	Carnes Ind.	Farinhas e massas	Frutas	Laticínios	Legumes e vegetais	Panificados
Óleos e gorduras	0.151***	0.098***	0.163***	0.136***	0.074***	0.104**
Tubérculos	0.172***	0.003***	0.123***	0.159***	0.028***	0.076
Cereais	0.099***	0.151***	0.094***	0.208***	0.104***	0.407***
Açúcar	0.154***	0.130***	0.121***	0.136***	0.082***	-0.047
Aves	0.172***	0.106***	0.146***	0.273***	0.100***	0.084*
Carne	0.124***	0.136***	0.139***	0.189***	0.103***	0.315***
Carnes Ind.	-0.702***	0.126***	0.089***	0.215***	0.061***	0.082
Farinhas e massas	0.140***	-0.822***	0.140***	0.264***	0.101***	0.204***
Frutas	0.195***	0.113***	-0.816***	0.207***	0.088***	0.134***
Laticínios	0.138***	0.052***	0.129***	-0.795***	0.108***	0.292***
Legumes e vegetais	0.200***	0.112***	0.142***	0.174***	-0.848***	0.223***
Panificados	0.050***	0.130***	0.132***	0.203***	0.092***	-0.632***

fonte: Elaboração do autor ***1% de significância/**5% de significância/*1% de significância

A elasticidade compensada ou hicksiana retira o efeito renda e dessa forma ficamos apenas com o efeito substituição, em que a utilidade é mantida constante. As elasticidades compensadas dos próprios grupos apresentaram sinal negativo, o que era esperado, ou seja, um aumento do preço do bem leva a uma queda no consumo do mesmo. Enquanto as elasticidades compensadas cruzadas apresentaram em geral um sinal positivo indicando a relação de substituição entre um bem e outro. No geral a maioria das elasticidades se mostraram significativas.

4.2 Simulação

Foram realizadas quatro simulação de política tributaria:

- Simulação 1: Os grupos são tributados conforme a tabela 5
- Simulação 2: Os grupos cereais, frutas, legumes e vegetais e tubérculos recebem isenção de imposto.
- Simulação 3: Os grupos cereais, frutas, legumes e vegetais e tubérculos recebem 5% de subsídio.
- Simulação 4: Os grupos cereais, frutas, legumes e vegetais e tubérculos recebem 10% de subsídio.

Os resultados estão sumarizados na tabela abaixo:

Tabela 9 Resultados da simulação

	Imposto sobre todos		Isenção		Subsídio 5%		Subsídio 10%	
Grupos	ΔQtd	ΔDesp	ΔQtd	ΔDesp	ΔQtd	ΔDesp	ΔQtd	ΔDesp
Óleos e gorduras	-14.05%	13.71%	-14.98%	12.48%	-17.42%	9.26%	-19.98%	5.87%
Tubérculos*	5.10%	9.30%	6.43%	6.43%	7.41%	2.04%	8.45%	-2.39%
Cereais*	3.77%	7.19%	5.36%	5.35%	7.36%	1.98%	9.46%	-1.49%
Açúcar	10.20%	15.41%	7.95%	13.05%	2.73%	7.59%	-2.76%	1.84%
Aves	7.14%	10.40%	6.16%	9.38%	3.53%	6.67%	0.75%	3.82%
Carnes	2.89%	7.90%	2.29%	7.26%	0.62%	5.51%	-1.14%	3.67%
Carnes Ind.	7.61%	14.64%	5.52%	12.41%	1.03%	7.63%	-3.70%	2.59%
Farinha e massas	9.74%	11.29%	8.61%	10.14%	5.78%	7.27%	2.79%	4.24%
Frutas*	5.98%	6.30%	5.38%	5.38%	6.72%	1.38%	8.13%	-2.68%
Laticínios	2.80%	11.55%	1.75%	10.41%	-0.96%	7.47%	-3.81%	4.37%
Legumes e vegetais*	15.65%	15.94%	14.31%	14.31%	17.50%	11.62%	20.86%	8.77%
Panificados	4.08%	8.68%	3.18%	7.74%	0.34%	4.77%	-2.65%	1.65%

fonte: elaboração do autor *grupos que foram beneficiados com isenção de impostos ou subsídios

O cenário 1, onde todos os grupos são tributado consegue aumentar a demanda dos produtos que serão subsidiados ou isentos de impostos nas outras simulações, porém há um aumento do consumo do grupo açúcar e carne industrializada e panificados, que são pobres em termos nutricionais. Por sua vez os cenários 2 à 4 mostram um gradativo aumento do consumo dos alimentos beneficiados com a política tributaria e uma queda do consumo dos alimentos engordativos.

O dispêndio com os alimentos se mostrou mais elevado na primeira simulação, algo que já era esperado, uma vez que todos os produtos tiveram seu preço elevado. Nos outros cenários observamos uma queda na variação do dispêndio com os grupos de alimentos, seja porque ocorreu a queda do consumo dos alimentos tributados ou porque aumentou o consumo dos alimentos que estão mais baratos.

Em todos os cenários ocorreu um aumento do consumo dos produtos saudáveis, porém conforme é concedido isenção fiscal ou subsídios, é reduzido o consumo de alimentos engordativos. Ou seja, as simulações sugerem que a política de tributação deve ter o imposto combinado ao subsidio, pois é nessas condições em que há uma queda do consumo de alimentos engordativos e um aumento do consumo de alimentos saudáveis.

Tabela 10 Variação média dos principais componentes nutricionais dos grupos de alimentos

Simulação	Energia (Kcal)	Proteínas (g)	Carboidratos (g)	Lipídios (g)	Fibra (g)	Sódio (mg)	Ácidos Graxos Saturado (g)
Imposto sobre todos (S.1)	-4.31	3.87	11.78	-7.61	1.46	88.5	-2.65
Isenção (S.2)	-20.87	3.03	10.88	-8.76	1.48	72.4	-3.13
Subsídio 5% (S.3)	-68.81	0.80	8.28	-12.14	1.50	32.5	-4.45
Subsídio 10% (S.4)	-119.35	-1.55	5.54	-15.70	1.52	-9.6	-5.84

fonte: Elaboração do autor

A tabela acima é uma evidencia de que a política tributaria teve em média impactos positivos sobre a ingestão de nutrientes. Quanto mais subsidio para os alimentos saudáveis, menor é a ingestão média de ácidos graxos saturados, sódio, lipídios e calorias. Isso contribui para diminuir a ingestão de nutrientes associados a doenças cardíacas e diabetes ao mesmo tempo em que torna menos calórica a dieta do brasileiro. A ingestão de fibras apresentou um leve aumento em relação ao cenário onde só há tributação para o cenário onde há subsídio.

As simulações indicam a política tributaria será mais eficiente quando for combinada com subsídios, pois quando todos os grupos são taxados (simulação 1) observamos um aumento de ingestão de sódio, decorrente do aumento do consumo do grupo carne industrializada e açúcar. Ou seja, a simulação apresenta efeito indesejado, uma vez que o tributo baseado em gordura saturada levou ao aumento do consumo de alimentos ricos em sódio, sendo que este nutriente também esta relacionado com aumento de incidência de doenças cardíacas.

5 CONCLUSÃO

O presente artigo tratou do problema da obesidade no Brasil, mostrando que essa questão foi se agravando ao longo do tempo atingindo toda população, independente da idade, sexo ou classe social. Dentre as causas estão a falta de atividade física regular e má alimentação. As consequências de uma vida sedentária e comendo alimentos pouco nutritivos é o aumento da incidência de doenças cardíacas e diabetes. O que acarreta um aumento dos custos com saúde por parte do governo e diminui a expectativa de vida da população.

Uma das alternativas mencionadas na literatura para enfrentar o problema da obesidade é por meio da alteração dos preços relativos por meio de impostos sobre alimentos engordativos, pobres do ponto de vista nutricional. Essa medida já começou a ser aplicada em alguns países europeus. O artigo buscou simular a execução dessa política pública dentro da realidade brasileira.

Baseado nos dados da POF 2008/2009, foi estimado com base no modelo AIDS a demanda por doze grupos agregados de alimentos. Com base nos parâmetros estimados foram calculadas as elasticidades compensada, não compensada e renda. Assim foi possível simular a variação de preços, quantidades e dispêndio decorrentes da política tributaria, e com auxilio da tabela de componentes nutricionais foi possível transformar a variação de quantidades em variação nutricional.

A política tributaria simulada nesse artigo é baseada no trabalho de Arnoult et al (2008), para cada grama de ácido graxo saturado, o preço do grupo de alimentos é elevado em um por cento. Como foi mostrado na tabela 5, todos os grupos contém em média alguma quantidade de ácidos graxo saturados, porém os grupos “tubérculos”, “frutas”, “legumes e vegetais” contem uma quantidade pequena e são nutricionalmente ricos. Outro grupo de alimentos saudáveis é o de “cereais” que possui uma quantidade maior de ácidos graxos saturados que os outros já citados, porém é rico em fibras e possui baixo teor de sódio, sendo o seu consumo é benéfico para saúde.

Foram simulados quatro cenários, no primeiro todos os alimentos são tributados, no segundo os alimentos dos grupos “cereais”, “tubérculos”, “frutas”, “legumes e vegetais” foram isentos do tributo, no terceiro cenário esses grupos receberam um subsidio de 5% no preço e no quarto cenário receberam 10% de subsidio.

O que se pode concluir após as simulações é que de fato o imposto sobre alimentos pode funcionar, porém é necessário alguns cuidados. Quando todos os alimentos são tributados, apesar de aumentar a demanda por alimentos saudáveis, há um aumento de consumo de alimentos ricos em sódio, o que é prejudicial, uma vez que o alto consumo de sódio esta relacionado a doenças cardíacas e hipertensão.

Todavia, nos outros cenários, onde os alimentos saudáveis são beneficiados com isenção fiscal e subsídios, é observado um aumento do consumo desses alimentos, e a redução do consumo de alimentos engordativos ou ricos em sódio, atingindo os objetivos propostos.

A tributação sobre alimentos engordativos se mostra uma política pública viável, mas tem que ser combinada com subsidio aos alimentos saudáveis, a fim de evitar efeitos indesejados decorrentes do mesmo. Estudos futuros podem desenvolver um mecanismo de receita neutra, onde o gasto arrecadado com o imposto é totalmente empregado no subsídio a alimentos saudáveis.

6 BIBLIOGRAFIA

ALLAIS, O. et al. The effects of a“ fat tax” on the nutrient intake of French households. In: EUROPEAN ASSOCIATION OF AGRICULTURAL ECONOMISTS’ 2008 INTERNATIONAL CONGRESS, Ghent, Belgica , Agosto, 2008. **Anais**... [S.l: s.n.]. Disponível em: <http://idei.fr/doc/conf/inra/papers_2008/allais1.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2011

ARNOULT, M. et al. Models of nutrient demand, tax policy & public health impact. **Reading, UK: The University of Reading**, Inglatera, n. 1, p. 1-183, 2008.
CABALLERO, B. The global epidemic of obesity: an overview. **Epidemiologic reviews**, EUA, v. 29, n. 7, p. 1-5, 2007.

CRAGG, J. G. Some statistical models for limited dependent variables with application to the demand for durable goods. **Econometrica: Journal of the Econometric Society**, EUA, v. 39, n. 5, p. 829–844, 1971.

CHRISTENSEN, Laurits et al. Transcendental Logarithmic Utility Functions, **American Economic Review,** American Economic Association, vol. 65, p. 367-83, 1975.

DEATON, A. e MUELLBAUER, J. An almost ideal demand system. **The American Economic Review**, EUA, v. 70, n. 3, p. 312–326, 1980.

GOSTIN, L. O. Law as a tool to facilitate healthier lifestyles and prevent obesity. **JAMA : the journal of the American Medical Association**, EUA, v. 297, n. 1, p. 87-90, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA: **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.brr/home/download/estatistica.shtm> Acesso em: 24 jul. 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2002-2003**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/download/estatistica.shtm> Acesso em: 24 jul. 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009: Antropometria e estado nutricional de crianças, adolescentes e adultos no Brasil**, Rio de Janeiro, 2010: IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pof/2008_2009_encaa/pof_2008 2009_encaa.pdf >. Acesso em: 12 ago. 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de orçamentos familiares 2008-2009 : análise do consumo alimentar pessoal no Brasil**, Rio de Janeiro, 2011: [s.n.]. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pof/2008_2009_analise_consum o/pofanalise_2008_2009.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009: Tabelas de Composição Nutricional dos Alimentos Consumidos no Brasil.** Rio de Janeiro, 2011**:** IBGE**.** Disponivel em: **<**http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pof/2008_2009_composicao_nut ricional/pofcomposicao.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA: **Pesquisa de Orçamentos**

Familiares 2008-2009: Tabelas de Composição Nutricional dos Alimentos Consumidos no Brasil. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA Disponivel em: <http://ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pof/2008_2009_composicao_nutricional/default.shtm>. Acesso em: 12 ago. 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de orçamentos familiares 2008-2009 : Tabela de Medidas Referidas para os Alimentos Consumidos no Brasil**, Rio de Janeiro, 2011: [s.n.]. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pof/2008_2009_medidas/pofmedidas.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2011.

HAINES, P. S.; GUILKEY, D. K. e POPKIN, B. M. Decisions Modeling Food Consumption Two-Step Process. **Agricultural & Applied Economics Association**, 1988, v. 70, n. 3, p. 543-552.

HEIEN, D. e WESSELLS, C. R. Demand Systems Estimation with Microdata: A Censored Regression Approach. **Journal of Business & Economic Statistics**, 1990, v. 8, n. 3, p. 365.

MARSHALL, T. Exploring a fiscal food policy: the case of diet and ischaemic heart disease. **BMJ (Clinical research ed.)**, 2000, v. 320, n. 7230, p. 301-5.

MAS-COLELL, Andreu, WHINSTON, Michael, GREEN, Jerry. **Microeconomic theory**. Oxford: Oxford University Press, 1995.

MATTOS L. L. e. Martins I. S: Consumo de fibras alimentares em população adulta **Rev. Saúde Pública**, São Paulo, 34 (1): 50-55, 2000.

MYTTON, O. et al. Could targeted food taxes improve health? **JOURNAL OF EPIDEMIOLOGY AND COMMUNITY HEALTH**, v. 61, n. 8, p. 689-694, 2007.

MYTTON, O. et al. Taxing unhealthy food and drinks to improve health. **BRITISH MEDICAL JOURNAL**, Londres v. 344, n.3469, p.1-7, 2012.

PEREDA, Paula Carvalho. **ESTIMAÇÃO DAS EQUAÇÕES DE DEMANDA POR NUTRIENTES USANDO O MODELO QUADRATIC ALMOST IDEAL DEMAND SYSTEM (QUAIDS)**. 2008. 114 f. Dissertação (Mestrado) - Departamento de Economia, FEA/USP, São Paulo, 2008.

PINTOS-PAYERAS, José Adrian. ESTIMAÇÃO DO SISTEMA QUASE IDEAL DE DEMANDA PARA UMA CESTA AMPLIADA DE PRODUTOS EMPREGANDO DADOS DA POF DE 2002-2003. **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v. 13, n. 2, p.231-255, 2009.

SMED, S.; JENSEN, J. D. e DENVER, S. Differentiated food taxes as a tool in health and nutrition policy. In: SELECTED PAPER AT THE EUROPEAN ASSOCIATION OF AGRICULTURAL ECONOMISTS,Copenhagem Dinamarca, Agosto, 2005. **Anais**... [S.l: s.n.]. Disponível em: <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/24579/1/cp05sm01.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2011.

STEIN, C. J. e COLDITZ, G. A. The epidemic of obesity. **The Journal of clinical endocrinology and metabolism**, EUA, v. 89, n. 6, p. 2522-5, 2004.

STONE, R. The measurement of consumers expenditure and behaviors in the United Kingdom 1920-1938.London**. National Institute of Economic and Social Research**, 1954. v I.

SUÁREZ-MAHECHA, Héctor et al. IMPORTÂNCIA DE ÁCIDOS GRAXOS POLIINSATURADOS PRESENTES EM PEIXES DE CULTIVO E DE AMBIENTE NATURAL PARA A NUTRIÇÃO HUMANA. **Boletim Instituto de Pesca**, São Paulo, v. 13, n. 2, p.101-110, 2002.

THEIL, Henry. The information approach to demand analysis, **Econometrica**, Chicago. v.33, n.1, p. 67-87, 1965

VAN SOEST, Arthur; KOOREMAN, Peter. Coherency of the Indirect Translog Demand System with Binding Nonnegativity Constraints, **Journal of Econometrics**, North Holland, no. 44, p. 391-400, 1990.

WORLD HEALTH ORGANIZATION.Controlling the global obesity epidemic. **WORLD HEALTH ORGANIZATION.** Disponivel em: <http://www.who.int/nutrition/topics/obesity/en/>. Acesso em: 9 ago. 2011.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Diet, nutrition and the prevention of chronic diseases**. Genebra, 1990. [S.l.]: World Health Organization. Disponível em: <http://whqlibdoc.who.int/trs/WHO_TRS_797_(part1).pdf>. Acesso em: 9 ago. 2011.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Global strategy on diet, physical activity and health**, Genebra, 2004 . [S.l: s.n.]. Disponível em: <http://www.who.int/dietphysicalactivity/strategy/eb11344/strategy_english_web.pdf>, Acesso em: 9 ago. 2011.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. Obesity and overweight. **WORLD HEALTH ORGANIZATION.** Março,2011. Disponivel em: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs311/en/index.html>Acesso em: 9 ago. 2011.

A COMÉDIA DA PUBLICIDADE: ENTRE A SÁTIRA E O POLITICAMENTE CORRETO

THE ADVERTISING COMEDY: FROM SATIRE TO POLITICAL CORRECTNESS

ADALBERTO PASQUALOTTO[1]
MARIANA MENNA BARRETO AZAMBUJA[2]

SUMÁRIO. Introdução. 1. O Conanda e sua Resolução. 1.1. Publicidade e comunicação mercadológica. 1.2. Recursos persuasivos. 2. Uma comparação com o Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária. 2.1. Princípios gerais e (des)cumprimento. 2.2. Omissões e falta de efetividade. Conclusão. Referências bibliográficas.

RESUMO. Este artigo trata de publicidade dirigida às crianças. Seu ponto de partida é a análise da Resolução 163, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, comparando-a com o Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária. A conclusão é que as duas normativas têm conteúdos semelhantes e ambas conduzem à concretização do conceito indeterminado de abusividade, contido no Código de Defesa do Consumidor, consiste em publicidade que se aproveita da falta de julgamento e experiência da criança. Contudo, há um conflito ideológico entre as posições do Conanda e do Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária, que impede a formação de consensos em torno da regulação da publicidade. Enquanto isso, na prática, as normas existentes carecem de aplicação efetiva.

PALAVRAS-CHAVE. Publicidade abusiva. Proteção da infância. Autorregulamentação. Código de Defesa do Consumidor.

ABSTRACT. This article discusses advertising to children. It starts analysing the new Children and Adolescents Rights National Council's resolution 163, comparing it to the Advertising Self-regulation Brazilian Code. The conclusion is that the content of both rules are similar and equally lead to the application of the Consumer's Defence Code undetermined concept of abusive advertising, that is, to take advantage on the deficient judgment capabilities and experience of children. However, there is an ideological conflict between the Children and Adolescents Rights National Council and the Advertising Self-regulation National Council, which inhibits the construction of a consensus on the advertising regulation. Meanwhile in practice the current rules lack an effective enforcement.

KEY WORDS. Abusive advertising. Childhood protection. Self-regulation, Consumer's defence code.

INTRODUÇÃO

Um garçom é chamado à mesa por um casal, que questiona se os pratos que lhe foram servidos significam algum tipo de discriminação. Afinal, o arroz, que é branco, está separado do feijão, que é preto, e assim por diante. Uma festa infantil é

[1] Professor titular de Direito do Consumidor na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Ex-presidente do Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor - Brasilcon.
[2] Professora convidada da Pós-graduação da Universidade Ritter dos Reis - Canoas. Mestranda pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Advogada.

interrompida por alguém que interpela o palhaço, porque a sua representação significaria enganar as crianças.

Essas descrições correspondem a dois comerciais veiculados na televisão pelo CONAR - Conselho Nacional de Autorregulamentação da Publicidade -, criticando o que entende ser um excesso dos que pretendem fazer da publicidade uma prática politicamente correta.

Pouco tempo depois, o Conanda - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - publicou a Resolução 163, dispondo sobre publicidade abusiva dirigida às crianças.

Essa sucessão de fatos terá sido mera coincidência? A resposta a essa pergunta é secundária. Objetivamente, é evidente que eles se contrapõem. Enquanto o CONAR satiriza, o Conanda invoca o princípio constitucional da proteção integral da criança para restringir técnicas publicitárias usualmente empregadas na comunicação com o público infantil. Por trás dessa polêmica, há poderosos interesses em jogo.

O mercado de consumo direcionado ao público infantil movimenta no Brasil cerca de 50 bilhões de reais por ano.[3] Se levarmos em consideração que produtos destinados a adultos frequentemente servem-se de crianças para atingir o público alvo, os números crescem exponencialmente.

A criança encontra-se cada vez mais exposta à publicidade. Em pesquisa realizada pelo IBOPE no ano de 2011, verificou-se que as crianças passam mais de cinco horas por dia em frente à televisão.[4] Outros dados do IBOPE referem que no mês de maio de 2012, crianças entre dois e onze anos passaram, em média, dezessete horas durante o mês conectadas à internet.[5] Dentre os problemas decorrentes do uso em excesso de tecnologia pela chamada Geração Z, sem dúvida está a exposição exagerada aos anúncios publicitários.

Deixando de lado a sátira e o politicamente correto, o presente artigo procura refletir sobre as condições em que se estabelece o controle da publicidade no Brasil.

1. O Conanda e sua Resolução

[3] Disponível em http://g1.globo.com/jornal-hoje/noticia/2013/11/criancas-movimentam-r-50-bilhoes-por-ano-entre-produtos-e-servicos.html Acesso em 11.06.2014 às 18h34min.

[4] Disponível em http://ftpi.com.br/noticias/brasileiro-assiste-a-5h28-de-tv-por-dia/ Acesso em 13.11.2013 às 15h.

[5] Disponível em http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/paginas/criancas-brasileiras-sao-as-que-ficam-mais-tempo-conectadas-a-internet.aspx Acesso em 13.11.2013 às 15h.

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, conhecido como Conanda, foi criado pela Lei 8.242, de 12/10/1991. É um órgão do Poder Executivo,[6] integrado por representantes de diversas áreas governamentais, em número equiparado ao de representantes de entidades não-governamentais,[7] em cujas atribuições, para os fins que interessam a este estudo, conforme estabelece o art. 2º, I, da citada Lei, se inclui:

> "elaborar as normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, fiscalizando as ações de execução, observadas as linhas de ação e as diretrizes estabelecidas nos arts. 87 e 88 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente)".

Em vista da sua natureza de órgão do Poder Executivo, fica desde logo afastada a hipótese de que o Conanda tenha legitimidade para expedir normas que se equiparem à lei. Pela Resolução, porém, o Conanda demonstra que pretende exercer uma função assemelhada às agências reguladoras no que concerne à sua área de atuação: a de conceituar, interpretar e explicitar conceitos jurídicos indeterminados contidos em lei sobre publicidade dirigida às crianças.[8]

As delibações do Conanda são tomadas por meio de resoluções. Por isso, é importante que se esclareça o conceito de resolução.

Hely Lopes Meirelles define as resoluções como "atos administrativos normativos expedidos pelas altas autoridades do Executivo ou pelos presidentes de tribunais, órgãos legislativos e colegiados administrativos, para disciplinar matéria de sua competência específica". O autor ainda acrescenta que "as resoluções [...] são sempre atos inferiores ao regulamento e ao regimento, não podendo inová-los ou contrariá-los, mas unicamente complementá-los e explicá-los". [9]

Exatamente em face do conceito de resolução colocam-se os dois argumentos que fomentam a discussão sobre a extensão das atribuições do Conanda.

---

[6] Lei 8.242/91. Art. 1º, § 1º Este conselho integra o conjunto de atribuições da Presidência da República.

[7] Lei 8.242/91. Art. 3º O Conanda é integrado por representantes do Poder Executivo, assegurada a participação dos órgãos executores das políticas sociais básicas na área de ação social, justiça, educação, saúde, economia, trabalho e previdência social e, em igual número, por representantes de entidades não-governamentais de âmbito nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

[8] Sobre essa função, atribuída às agências reguladoras, v. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 530.

[9] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 28 ed. São Paulo, Malheiros, 2003, p. 178.

De um lado, argumenta-se que, na prática, o Conanda proibiu a publicidade infantil, o que só poderia ser feito pelo Congresso Nacional, por meio de lei.[10] De outro lado, aqueles que defendem a legitimidade da Resolução, entendem que ela veio apenas para dar efetividade a normas constitucionais e legais preexistentes, especialmente ao princípio da proteção integral e às disposições do Estatuto da Criança e do Adolescente.[11]

A Resolução 163, de 13/03/2014, toma por base o artigo 227, da Constituição Federal, [12] que institui o princípio da proteção integral da criança como direito fundamental. Da mesma forma, considera o disposto nos artigos 2º,[13] 3º,[14] 4º (de modo muito especial, haja vista o princípio da prioridade absoluta)[15] e 86,[16] do Estatuto da Criança e do Adolescente, que, de modo geral, também recepcionam normas protetivas da infância.

Há uma nítida convergência entre a atribuição do Conanda em "elaborar as normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente" e a forma de garantia do princípio da prioridade absoluta, consistente em garantir "preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas" na

---

[10] Neste sentido, nota pública divulgada por diversas entidades ligadas aos anunciantes, aos meios de comunicação social e às agências de publicidade. Disponível em: http://www.abert.org.br/web/index.php/notmenu/item/22580-nota-publica-publicidade-infantil. Acesso em 04/07/2014.

[11] Neste sentido, Dalmo de Abreu Dallari, em coluna no Jornal do Brasil. Disponível em: http://www.jb.com.br/dalmo-dallari/noticias/2014/04/26/publicidade-danosa-a-crianca/. Acesso em 04/07/2014.

[12] Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

[13] Art. 2º Considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade. Parágrafo único. Nos casos expressos em lei, aplica-se excepcionalmente este Estatuto às pessoas entre dezoito e vinte e um anos de idade.

[14] Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

[15] Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende: a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

[16] Art. 86. A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

efetivação de tais diretos. Em complemento, o art. 5º, do ECA,[17] protege crianças e adolescentes de qualquer forma de ação ou omissão que signifique negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade ou opressão. Na publicidade, o que se cuida é de evitar a *exploração* comercial da *deficiência de julgamento e experiência* da criança.

A Resolução possui quatro artigos. O primeiro deles traz o conceito de comunicação mercadológica como um gênero, no qual se inclui a publicidade. O segundo considera abusivo o direcionamento de publicidade e de comunicação mercadológica à criança, com a utilização de recursos que normalmente captam a atenção do público infantil. O terceiro artigo dispõe sobre princípios gerais da publicidade e comunicação mercadológica dirigidas à criança e ao adolescente. O quarto e último artigo põe a Resolução em vigor na data em que foi publicada. A seguir, serão examinados os principais temas tratados nos três artigos substanciais.

1.1. Publicidade e comunicação mercadológica

O art. 1º da Resolução nivela, para os efeitos de abusividade, "publicidade" e "comunicação mercadológica". Em realidade, considera a publicidade uma espécie de comunicação mercadológica, uma vez que o parágrafo 1º define:

> § 1º. Por 'comunicação mercadológica' entende-se toda e qualquer atividade de comunicação comercial, inclusive publicidade, para a divulgação de produtos, serviços, marcas e empresas independentemente do suporte, da mídia ou do meio utilizado.

Já não é sem tempo que um texto normativo faz esse necessário complemento à correta aplicação das disposições do CDC sobre publicidade. Por publicidade, nos dias de hoje, não se pode entender, restritamente, a mensagem comercial direta, "identificada como tal", conforme diz expressamente o art. 36, 'caput", do CDC. Há diversas formas de comunicação da empresa com o seu público que, imediata ou mediatamente, buscam o mesmo fim da publicidade convencional. Entre elas incluem-se os *press release* e as relações públicas. Os dois exemplos a seguir são muito ilustrativos.

---

[17] Art. 5º. Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais.

No REsp 60.809-SP, o STJ julgou o caso de uma empresa de *software*, que divulgou na imprensa notícia distorcida, afirmando que um programa por ela desenvolvido fora premiado nos Estados Unidos como o melhor do mundo em segurança de dados de microinformática. [18] Não se tratava de publicidade convencional, mas de um *press release*, com o idêntico objetivo de afirmar o conceito da empresa no mercado e facilitar as vendas dos seus produtos.

O segundo exemplo é o caso Tylenol.[19] Em 1982, sete mortes ocorreram nos Estados Unidos de pessoas envenenadas por cianeto, depois de usarem o analgésico Tylenol. O laboratório fabricante informou que ocorrera uma adulteração criminosa do medicamento, mas jornalistas apuraram que o cianeto era usado como agente analítico para testes do Tylenol. A Johnson & Johnson, proprietária da marca, explicou que os testes eram feitos em edifício diferente da linha de produção, mas as vendas do produto caíram em poucos dias 87 por cento. A empresa, então, resolveu retirar todos os produtos do mercado, a um custo de 50 milhões de dólares, e usou uma estratégia de relações públicas, cujas providências, entre outras, incluíram a transmissão pela televisão de uma reunião do comitê de gerenciamento da crise e entrevistas do presidente da companhia a programas de grande audiência da TV. Paralelamente, a empresa relançou o medicamento com embalagem de segurança reforçada. Comentando este caso, Lipovetsky diz que a empresa conseguiu converter o problema em um espetáculo público, revertendo a crise. Para Lipovetsky, o caso Tylenol simboliza o que ele descreve como *marketing* de valores. Conforme explica, atualmente as companhias, além de gerir seu lucro, devem também gerir suas relações com seus públicos, conquistar e promover sua legitimidade institucional. Por conseguinte, o sistema clássico, fundamentado no direito natural à propriedade e no conceito de "mão invisível" do mercado, foi substituído por um sistema de legitimação aberta e manifestadora, problemática e comunicativa. A legitimidade da

---

[18] "CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL. DANO MORAL. PUBLICIDADE INVERÍDICA. A notícia, mesmo que divulgada pelo interessado, de que produto seu foi contemplado com a melhor avaliação em testes comparativos realizados por empresa especializada, não constitui dano moral ao concorrente, se a informação é verdadeira; mal contados os fatos, o dano moral que daí resulta é evidente, máxime se o produto desqualificado é um software, resultado de um trabalho intelectual, protegido como propriedade imaterial, em que a excelência é sempre perseguida, sendo desarrazoado pensar que, nessas circunstâncias, uma avaliação negativa em face do concorrente não tenha atingido a reputação da autora. Recurso especial conhecido e provido" (STJ. 3ª Turma. REsp 60.809-SP. Rel. Min. Ari Pargendler, 29/06/1999, un.). Não releva que, no caso, a ação tenha sido proposta por um concorrente que se considerou prejudicado.

[19] Relato do caso e comentários por Mário de Moraes disponíveis em: http://www.revcom.com.br/rc/rc0.asp. Acesso em 08/07/2014.

empresa não é mais algo admitido ou contestado, mas construído e vendável. As legitimações promocionais passaram a ser uma etapa definitiva da secularização pós-moralista. Conclui Lipovetsky que, se, por um lado, é verdade que nossa época presencia o renascer da temática de valores, por outro é ainda mais verdade que constitui também um testemunho do triunfo da comunicação, a qual foi capaz de integrar à sua órbita o próprio referencial ético. A ética transformou-se em vetor estratégico.[20]

Interpretar as regras legais sobre publicidade comercial de modo restrito é fechar os olhos à multifuncionalidade da comunicação. O Código de Defesa do Consumidor, embora empregue mais ostensivamente a palavra "publicidade", também se serve de conceitos mais amplos: emprega "comunicação de caráter publicitário" no art. 37, parágrafo 1º; e "comunicação publicitária" no art. 38. O art. 10, fora do contexto de mensagens relacionadas diretamente com a promoção comercial, utiliza a expressão "anúncios publicitários", nos parágrafos 1º e 2º, para designar a comunicação sobre a periculosidade de produtos e serviços que devem ser retirados do mercado mediante *recall*. De resto, a Constituição, ao definir os produtos e serviços cuja "propaganda comercial" (foi a expressão preferida pelo Constituinte, na dicotomia ambivalente "propaganda-publicidade") submetem-se a restrições, o fez no capítulo da comunicação social, a demonstrar que os meios (de comunicação social) acabam estigmatizando a mensagem, embora esta apresente grande diversidade de conteúdo. Assim é que o processo comunicacional das empresas é feito por todos os meios, com variedade de mensagens, mas inegavelmente visando sempre a realização de fins negociais.

A Resolução do Conanda, portanto, foi adaptativa, expandindo o conceito de publicidade para uma compreensão ampla de "comunicação mercadológica". E o parágrafo 2º do art. 1º explicita:

> § 2º A comunicação mercadológica abrange, dentre outras ferramentas, anúncios impressos, comerciais televisivos, spots de rádio, banners e páginas na internet, embalagens, promoções, merchandising, ações por meio de shows e apresentações e disposição dos produtos nos pontos de vendas.

Não só foram expressamente mencionados, exemplificativamente, os suportes da comunicação mercadológica (mídia impressa, televisão, rádio, internet), como

[20] LIPOVETSKY, Gilles. A sociedade pós-moralista: o crepúsculo do dever e a ética indolor dos novos tempos democráticos. Tradução de Armando Braio Ara. Barueri, SP: Manole, 2005, p. 236 e ss.

também algumas ações voltadas ao fins promocionais: *merchandising*, *shows*, pontos de venda, além da embalagem.

Por outro lado, comunicação mercadológica não é praticada apenas pelos meios de comunicação social. Na publicidade dirigida a crianças, são frequentes as ações de *merchandising* levadas a efeito em espaços públicos ou particulares, inclusive escolas e creches. A Resolução do Conanda enfrenta essa realidade e estende o conceito de abusividade a "eventos, espaços públicos, páginas de internet, canais televisivos, em qualquer horário, por meio de qualquer suporte ou mídia" (art. 2º, § 1º), bem como "no interior de creches e das instituições escolares da educação infantil e fundamental, inclusive em seus uniformes escolares ou materiais didáticos" (art. 2º, § 2º). O parágrafo 3º põe a salvo "campanhas de utilidade pública que não configurem estratégia publicitária referente a informações sobre boa alimentação, segurança, educação, saúde, entre outros itens relativos ao melhor desenvolvimento da criança no meio social".

Ao fazer a adaptação terminológica, a Resolução não inova, apenas explicita o que já está implícito no ordenamento jurídico (CDC e CF) e constitui a prática do mercado. Como disse Meirelles na citação supramencionada, não cabe à Resolução inovar ou contrariar legislação vigente, porém é plenamente possível que ela atue como forma de complementação ou explicação de norma vigente.

1.2. Recursos persuasivos

O art. 2º, "caput", considera abusiva a prática do direcionamento de publicidade e de comunicação mercadológica à criança, com a intenção de persuadi-la a consumir qualquer produto ou serviço.[21]

Todo abuso pressupõe, de um lado, um limite que não pode ser excedido (pelo virtual ofensor) e, de outro lado, uma situação jurídica a ser protegida (do potencialmente ofendido).[22]

---

[21] Art. 2º Considera-se abusiva, em razão da política nacional de atendimento da criança e do adolescente, a prática do direcionamento de publicidade e de comunicação mercadológica à criança, com a intenção de persuadi-la para o consumo de qualquer produto ou serviço e utilizando-se, dentre outros, dos seguintes aspectos: (...).

[22] Segundo Bruno Miragem, "a conformação do abuso do direito, (...) percebe-se, sobretudo, pelo desvio de finalidade do direito quando do seu exercício, revestindo a violação dos limites estabelecidos com natureza objetivo-finalística"; e "[O] traço distintivo da cláusula de vedação do abuso do direito é a proteção da confiança, o que em nosso sistema revela-se tanto como confiança no comportamento do

No caso da publicidade e comunicação mercadológica, o virtual ofensor é o anunciante. No legítimo esforço de venda do seu produto ou serviço, o anunciante deve observar os limites de correção[23] impostos pelo ordenamento jurídico e pela boa-fé objetiva. Busca-se proteger a criança, em razão da sua naturalidade ingenuidade. Conforme o art. 37, § 2º, do CDC, a publicidade é abusiva quando "aproveite-se da deficiência de julgamento e experiência da criança".

A deficiência de julgamento e de experiência é inerente à condição da criança, uma vez que ela é sensível a estímulos do meio ambiente. Segundo o consenso atual da neurologia, o desenvolvimento das sinapses excitatórias ocorre antes das sinapses inibitórias, facilitando as escolhas por impulso em idade precoce.[24] Essa é a *ratio essendi* do conceito de publicidade abusiva para crianças. Daí ser irrelevante a diferença semântica entre os enunciados do CDC e da Resolução. Embora esta considere abusivo o simples direcionamento de publicidade à criança, enquanto aquele circunscreva a ilicitude a um *deficit* da capacidade de julgamento e de experiência, em verdade, ambos coincidem quanto à razão da proteção, porque a criança não é capaz de perceber a reserva mental que esconde o intuito persuasivo da publicidade. Ou seja, toda publicidade dirigida a crianças aproveita-se da sua deficiência de julgamento e experiência.

A Resolução, diferentemente do CDC, explicita algumas práticas publicitárias, frequentemente utilizadas nas mensagens comerciais,[25] que caracterizam a

---

outro sujeito da relação jurídica, quanto no comportamento da comunidade." MIRAGEM, Bruno. Da responsabilidade civil por abuso do direito. *In*: Guilherme Magalhães Martins (Coord.). *Temas de responsabilidade civil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, respectivamente p. 73 e 79.

[23] "Correção" aparece no art. 38, do CDC, como o reverso de publicidade abusiva.

[24] Jaderson Costa da Costa, médico neurologista e Diretor do Instituto do Cérebro, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, afirma, fundamentado em pesquisas da comunidade científica internacional, que "[O] desenvolvimento das funções do córtex cerebral habilitará a criança aos processos perceptuais, interpretativos ou associativos, funções executivas e escolhas racionais. (...) o desenvolvimento cerebral pós-natal ocorre em 'ondas' que correspondem a determinadas faixas etárias ('janela temporal') (...) é importante salientar que todas essas etapas são sensíveis aos estímulos do meio ambiente. (...) O desenvolvimento sensório-motor atinge o pico entre os 2 e os 4 meses de idade, estendendo-se até o segundo ano de vida; segue-se o desenvolvimento do córtex associativo ou interpretativo (córtex posterior e temporal) com pico entre 6 e 8 meses e se estendendo até o 8º ano e finalmente o desenvolvimento do córtex pré-frontal (funções executivas) com pico entre o 1º e o 4º ano de vida, estendendo-se até 14-16 anos de vida (...). A atividade cerebral é modulada de modo simplificado por estímulos gerados internamente de natureza excitatória ou inibitória mediados por contatos (sinapses). O desenvolvimento das sinapses excitatórias e inibitórias ocorre em tempos diferentes, surgindo mais precocemente as sinapses excitatórias e, portanto, gerando um período de predomínio das atividades excitatórias e facilitando as escolhas por impulso." COSTA, Jaderson Costa da. A publicidade e o cérebro da criança. *In*: PASQUALOTTO, Adalberto; ALVAREZ, Ana Maria Blanco Montiel (Org.). *Publicidade e Proteção da Infância*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014, p. 23.

[25] O art. 2º menciona a utilização de: "I - linguagem infantil, efeitos especiais e excesso de cores; II -

abusividade. Restrições explícitas às práticas publicitárias, contudo, não são novidade. O próprio Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária - CBAP - as institui. Por isso, é útil fazer uma comparação entre os termos da Resolução e as normas do CBAP.

2. Uma comparação com o Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária

As normas do CBAP[26] nessa matéria constam no seu art. 37. Elas foram aditadas aos Princípios Gerais, no Capítulo II, Seção 11, que trata da publicidade envolvendo crianças e jovens. O inc. III do art. 37 dispõe:

> **III** - Este Código condena a ação de merchandising ou publicidade indireta contratada que empregue crianças, elementos do universo infantil ou outros artifícios com a deliberada finalidade de captar a atenção desse público específico, qualquer que seja o veículo utilizado.

A Resolução do Conanda, por sua vez, considera abusiva a utilização de linguagem infantil, efeitos especiais e excesso de cores, trilhas sonoras de musicais infantis ou cantadas com vozes de crianças, desenho animado ou de animação, e outros recursos similares, mencionados no art. 2º. Tal como dispõe o CBAP em termos genéricos, os recursos técnicos explicitados na Resolução do Conanda são "artifícios [utilizados] com a deliberada finalidade de captar a atenção" do público infantil. Em essência, o CBAP e a Resolução 163 concretizam o conceito de abusividade do CDC: publicidade que se aproveita da deficiência de julgamento e experiência da criança.

Vamos a um exemplo concreto. Em julho de 2010, o CONAR acolheu reclamação contra o comercial de TV de uma marca de sandálias infantis, que fazia apelo a cuidar da natureza. Quem comprasse a sandália, ganharia um relógio com formato e cor do boto rosa. O cenário do filme era uma floresta encantada e a estrela principal era Xuxa, coadjuvada por crianças. Sem dúvida, havia "artifícios com a deliberada finalidade de captar a atenção" do público infantil (CBAP), assim como "trilhas sonoras de músicas infantis", "cantadas por vozes de crianças", "representação

---

trilhas sonoras de músicas infantis ou cantadas por vozes de criança; III - representação de criança; IV - pessoas ou celebridades com apelo ao público infantil; V - personagens ou apresentadores infantis; VI - desenho animado ou de animação; VII - bonecos ou similares; VIII - promoção com distribuição de prêmios ou de brindes colecionáveis ou com apelos ao público infantil; e IX - promoção com competições ou jogos com apelo ao público infantil".

[26] A íntegra do CBAP está disponível em: http://www.conar.org.br. Acesso em 15/7/2014.

de criança", "celebridades com apelo ao público infantil" e "desenho animado" (recursos descritos na Resolução do Conanda), tudo isso tirando proveito da "deficiência de julgamento e experiência da criança" (CDC). As três vias normativas convergem para a mesma conclusão: a publicidade era abusiva.

2.1. Princípios gerais e (des)cumprimento

O art. 3º da Resolução 163, do Conanda,[27] enuncia alguns princípios gerais que, a par dos previstos na Constituição, no ECA e no CDC, devem ser aplicados à publicidade dirigida aos adolescentes. Mais uma vez, a Resolução e o CBAP avizinham-se, inclusive num certo tom de bom-mocismo, em desuso na linguagem publicitária atual: enquanto a Resolução recomenda respeito "às instituições e símbolos nacionais", o art. 37, do CBAP[28] prescreve que os anúncios devem refletir

[27] Art. 3º São princípios gerais a serem aplicados à publicidade e à comunicação mercadológica dirigida ao adolescente, além daqueles previstos na Constituição Federal, na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente, e na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, Código de Defesa do Consumidor, os seguintes: I - respeito à dignidade da pessoa humana, à intimidade, ao interesse social, às instituições e símbolos nacionais; II - atenção e cuidado especial às características psicológicas do adolescente e sua condição de pessoa em desenvolvimento; III - não permitir que a influência do anúncio leve o adolescente a constranger seus responsáveis ou a conduzi-los a uma posição socialmente inferior; IV - não favorecer ou estimular qualquer espécie de ofensa ou discriminação de gênero, orientação sexual e identidade de gênero, racial, social, política, religiosa ou de nacionalidade; V - não induzir, mesmo implicitamente, sentimento de inferioridade no adolescente, caso este não consuma determinado produto ou serviço; VI - não induzir, favorecer, enaltecer ou estimular de qualquer forma atividades ilegais. VII - não induzir, de forma alguma, a qualquer espécie de violência; VIII - a qualquer forma de degradação do meio ambiente; e IX - primar por uma apresentação verdadeira do produto ou serviço oferecido, esclarecendo sobre suas características e funcionamento, considerando especialmente as características peculiares do público-alvo a que se destina.

[28] Artigo 37 - Os esforços de pais, educadores, autoridades e da comunidade devem encontrar na publicidade fator coadjuvante na formação de cidadãos responsáveis e consumidores conscientes. Diante de tal perspectiva, nenhum anúncio dirigirá apelo imperativo de consumo diretamente à criança. E mais: **I –** Os anúncios deverão refletir cuidados especiais em relação a segurança e às boas maneiras e, ainda, abster-se de: a) desmerecer valores sociais positivos, tais como, dentre outros, amizade, urbanidade, honestidade, justiça, generosidade e respeito a pessoas, animais e ao meio ambiente; b) provocar deliberadamente qualquer tipo de discriminação, em particular daqueles que, por qualquer motivo, não sejam consumidores do produto; c) associar crianças e adolescentes a situações incompatíveis com sua condição, sejam elas ilegais, perigosas ou socialmente condenáveis; d) mpor a noção de que o consumo do produto proporcione superioridade ou, na sua falta, a inferioridade; e) provocar situações de constrangimento aos pais ou responsáveis, ou molestar terceiros, com o propósito de impingir o consumo; f) empregar crianças e adolescentes como modelos para vocalizar apelo direto, recomendação ou sugestão de uso ou consumo, admitida, entretanto, a participação deles nas demonstrações pertinentes de serviço ou produto; g) utilizar formato jornalístico, a fim de evitar que anúncio seja confundido com notícia; h) apregoar que produto destinado ao consumo por crianças e adolescentes contenha características peculiares que, em verdade, são encontradas em todos os similares; i) utilizar situações de pressão psicológica ou violência que sejam capazes de infundir medo. **II -** Quando os produtos forem destinados ao consumo por crianças e adolescentes seus anúncios deverão: a) procurar contribuir para o desenvolvimento positivo das relações entre pais e filhos, alunos e professores, e demais relacionamentos que envolvam o público-alvo; b) respeitar a dignidade,

"boas maneiras" e "valores sociais positivos". Todos esses conceitos atualmente são muito imprecisos frente à prática social e publicitária. Há bons exemplos de contradição entre normas e fatos.

Os símbolos nacionais, segundo o inciso III do art. 31, da lei 5.700 de 1971[29], não poderão ser utilizados como roupagem. No entanto, a bandeira nacional, como acontece em outros países, virou adereço de vestuário. Sinal de desrespeito? Por outro lado, hábitos de comportamento de crianças que respondem rispidamente aos pais ilustram a publicidade e o CONAR nada faz para evitá-lo. Há dois casos muito ilustrativos.

No comercial "Cheetos – agora é com você", um garoto munido de salgadinhos atinge o avô, o urso da irmã e, por fim, a própria mãe, que está distraída praticando exercício físico. Em maio de 2014, um grupo de consumidores realizou denúncia ao CONAR (Representação nº 262/13), sugerindo que o comercial induz comportamento desrespeitoso em relação à mãe. Apesar da primeira instância do CONAR ter recomendado a alteração da publicidade, em última instância entendeu a relatora que cabe aos pais educar os filhos e transmitir os valores corretos, recomendando, por fim, o arquivamento da denúncia.

Outro famoso caso é o da publicidade "GVT – Acorda Tio". No comercial, a criança reclamava de passar um final de semana na casa do tio alegando que a internet "é uma tartaruga". Ao fim da publicidade, o garoto enfatiza: "Acorda, tio". Através da Representação nº 016/12, os consumidores denunciaram a peça, alegando o desrespeito da criança com o familiar. O relator do caso arquivou a denúncia alegando que "a sinceridade do garoto não constitui desrespeito".

Se o uso de símbolos nacionais no vestuário pode ser visto como uma declaração informal de amor à pátria, e, portanto, prática social que não fere o espírito da lei, o estímulo ao comportamento infantil exorbitante dos presumíveis limites que as famílias gostariam de manter dentro de suas casas certamente não colhe o mesmo consenso.

---

ingenuidade, credulidade, inexperiência e o sentimento de lealdade do público-alvo; c) dar atenção especial às características psicológicas do público-alvo, presumida sua menor capacidade de discernimento; d) obedecer a cuidados tais que evitem eventuais distorções psicológicas nos modelos publicitários e no público-alvo; e) abster-se de estimular comportamentos socialmente condenáveis. (...).

[29] Art. 31. São consideradas manifestações de desrespeito à Bandeira Nacional, e portanto proibidas: III - Usá-la como roupagem, reposteiro, pano de bôca, guarnição de mesa, revestimento de tribuna, ou como cobertura de placas, retratos, painéis ou monumentos a inaugurar.

Aparentemente alheio ao que prescreve o Código que promete aplicar, uma vez que as decisões sequer invocam os artigos do CBAP, o CONAR utiliza uma fórmula reducionista para mensurar a conformidade dos anúncios: o "apelo imperativo", como se a extensa lista de restrições contida no art. 37, do CBAP, pudesse ser sintetizada em palavras de ordem, as únicas condenáveis. Serve como exemplo desse reducionismo a publicidade "Colecione Playmobil", veiculada no ano de 2008. A Representação 350/08, de iniciativa do próprio CONAR, julgada em março de 2009, decidiu por recomendar a alteração do anúncio, com a retirada da expressão "colecione", já que esta estimularia a criança a querer determinado produto em quantidade.

2.2. Omissões e falta de efetividade

Como resta claro, o problema não é a falta de normas, mas a sua aplicação. Os números demonstram que o controle da publicidade, no Brasil, é enganoso. De um lado, o CONAR omite-se na aplicação do seu próprio código; de outro lado, não há iniciativas contra publicidade enganosa ou abusiva, nem na esfera administrativa, nem na judicial.

Na esfera administrativa, caberia especialmente à Senacon (art. 3º, X, do Decreto 2.181, de 20/3/97[30]), atual órgão coordenador do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, aplicar as sanções administrativas cabíveis pela prática de publicidade enganosa ou abusiva, nos termos do art. 19, do referido Decreto.[31] Sua atuação nessa área, todavia, tem sido reduzida. No portal do Ministério da Justiça, constam apenas onze intervenções relacionadas à publicidade, da Senacon ou do DPDC (órgão que a antecedeu), não necessariamente autuações, num extenso período de nove anos, que vai de 2002 a 2013.[32]

---

[30] Art. 3º Compete à Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça, a coordenação da política do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, cabendo-lhe: (...) X - fiscalizar e aplicar as sanções administrativas previstas na Lei nº 8.078, de 1990, e em outras normas pertinentes à defesa do consumidor; (...).

[31] Art. 19. Toda pessoa física ou jurídica que fizer ou promover publicidade enganosa ou abusiva ficará sujeita à pena de multa, cumulada com aquelas previstas no artigo anterior, sem prejuízo da competência de outros órgãos administrativos. Parágrafo único. Incide também nas penas deste artigo o fornecedor que: a) deixar de organizar ou negar aos legítimos interessados os dados fáticos, técnicos e científicos que dão sustentação à mensagem publicitária; b) veicular publicidade de forma que o consumidor não possa, fácil e imediatamente, identificá-la como tal.

[32] Disponível em: http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={B1A0C80D-4D38-48B6-A086-BC1D189A4CBB}. Acesso em 18/07/2014.

Na esfera judicial, os números não são expressivos. No STJ, pesquisando-se com o critério "publicidade enganosa", o resultado é trinta e nove acórdãos, e com "publicidade abusiva", apenas três. Considerando-se que o CDC está em vigor há vinte e três anos, a média é inferior a dois julgamentos por ano, o que retrata a escassez de ações.[33]

No âmbito da autorregulamentação, onde os procedimentos são mais ágeis, seria legítimo esperar maior dinâmica, mas não há razões para entusiasmo. Em vinte e cinco anos de atuação, houve 8.000 julgamentos, média de 320 por ano ou 26 por mês. Em 2013, foram 369 julgamentos, média de 30 por mês.[34] Essa pequena oscilação de 26 para 30 julgamentos ao mês em vinte e cinco anos demonstra que a atividade fiscalizadora do CONAR não acompanhou o enorme crescimento da publicidade no mesmo período. De acordo com o IBGE, somente nos últimos cinco anos o investimento em publicidade no Brasil, nos vinte e nove setores econômicos pesquisados, triplicou, subindo de 64 bilhões de reais para 162 bilhões de reais ao ano.[35] Os números do CONAR, todavia, mantiveram-se estáveis.

Além disso, a legitimidade do CONAR é bastante questionável. A entidade foi fundada em 1980, para evitar a censura imposta pelo regime militar, que também atingia a publicidade. Sua proposta era aplicar o código de conduta redigido em 1977. Foram admitidos como associados apenas veículos de comunicação social, agências de publicidade e anunciantes. Infelizmente, o espírito corporativo e a motivação de defesa de prerrogativas continua pautando a atuação da entidade. Não houve atualização para os tempos de abertura política e de legitimação social que vivemos. Atualmente, o Conselho de Ética, órgão soberano na aplicação do CBAP, é formado por noventa e seis membros, sendo setenta e dois ligados diretamente às empresas de comunicação social ou aos anunciantes, e vinte e quatro representantes da sociedade,

---

[33] Não se está levando em conta a jurisprudência criminal. A pesquisa com os seletores "publicidade enganosa" e "publicidade abusiva" nas Turmas com competência criminal do Superior Tribunal de Justiça, dá retorno de apenas cinco acórdãos. Isso demonstra a falta de efetividade das normas penais de defesa do consumidor: não há inquéritos, não há denúncias, não há processos. Nos Estados, a pesquisa em cinco dos maiores tribunais mostrou números paradoxais. Para publicidade enganosa: TJRJ, 207; TJSP, 3.659; TJRS, 231; TJMG, 247; TJBA, 22. Para publicidade abusiva: TJRJ, 140; TJSP, 2.005; TJRS, 15; TJMG, 17; TJBA, 21. A disparidade aponta uma provável falta de uniformidade nos critérios de indexação. Por exemplo: casos de descumprimento da oferta, de vício ou de inadimplemento tratados como publicidade enganosa (*v.g.*, TJSP, AP 0005743-61.2012.8.26.0360), assim como confusão entre publicidade enganosa e publicidade abusiva.

[34] Dados do CONAR disponíveis em: http://www.conar.org.br. Acesso em 19/05/2014.

[35] Dados do IBGE disponíveis em: http://www.ibope.com.br/pt-br/conhecimento/tabelasmidia/investimentopublicitario/Paginas/default.aspx?p=3. Acesso em 19/05/2014.

escolhidos pelo Conselho Superior. Portanto, continua sendo uma entidade basicamente corporativa. Isso ficou claro, com grave comprometimento da efetividade da autorregulamentação, na única oportunidade em que o CONAR teve a sua atuação questionada no Poder Judiciário. Tratava-se de ação por publicidade abusiva, promovida por associação de defesa dos consumidores de Porto Alegre, em razão de dois filmes publicitários que exploravam a atuação de crianças em situações lúdicas, as quais, todavia, configuravam constrangimento ilegal e furto. O CONAR era corréu, juntamente com o fabricante do produto e a agência de publicidade. A entidade afirmou que aplica apenas sanções de ordem moral, sem caráter vinculativo, pedindo sua exclusão do processo, com base no que dizem os seus estatutos.. O juiz acolheu o pedido, mas consignou que o CONAR induzira em erro a autora da ação, pois mediante campanha de publicidade que patrocinava na televisão naquela época - transcorria o ano de 1991, ano em que entrou em vigor o Código de Defesa do Consumidor - apresentava-se ao público como reguladora da publicidade, com presumíveis poderes punitivos. A sentença afirmou que o CONAR fazia propaganda enganosa de si próprio.[36]

CONCLUSÃO

Não obstante a convergência substancial entre o CBAP e a Resolução do Conanda, não há expectativas favoráveis a um consenso. A razão principal é a diferença de princípios que cada entidade busca proteger. O CONAR faz apologia da liberdade de expressão,[37] entendendo que a publicidade comercial é uma forma de expressão protegida pela Constituição.[38] Já o Conanda procura aplicar o princípio

[36] Íntegra da sentença disponível em: http://revistadostribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad600790000014615bd492821d354e4&docguid=I084b2440008811e1968d00008558bdfc&hitguid=I084b2440008811e1968d00008558bdfc&spos=2&epos=2&td=3&context=39&startChunk=1&endChunk=1. Acesso em 19/05/2014.

[36] A íntegra do CBAP está disponível em: http://www.conar.org.br. Acesso em 15/7/2014.

[37] CONAR e ESPM (Escola Superior de Propaganda e Marketing) mantém na internet um Centro de Referência sobre Liberdade de Expressão, que apresenta um conjunto de artigos de efeito midiático, mas se ressente da falta de conteúdo jurídico. Disponível em: http://www.liberdadedeexpressao.org.br. Acesso em 17/07/2014.

[38] Sobre a matéria: PASQUALOTTO, Adalberto. Publicidade de tabaco e liberdade de expressão. *Revista de Direito do Consumidor*, vol. 82, abr.-jun. 2012, p. 11-59. Autores nacionais têm diferentes posicionamentos a esse respeito. Antônio Jorge Pereira Jr. entende que "O consumismo induzido pela publicidade e programação que atinge público infanto-juvenil deseduca quando estimula conduta de adesão ao prazer aqui-e-agora, acima de qualquer reflexão de razoabilidade. Incute, pela mesma lógica do prazer pessoal imediato, cultura individualista, alheia à vivência de valores de solidariedade".

constitucional da proteção integral. Por trás, há um confronto ideológico. Tudo que vem do Estado é repelido pelo CONAR porque é atentatório à liberdade. E o Estado, que por vezes parece querer apropriar-se da Constituição, não atua positivamente na implementação das normas existentes. Da falta de entendimento entre os setores público e privado resulta uma autorregulamentação autista e uma legislação descumprida.

Provavelmente, no meio termo está a virtude: uma regulamentação mista, concertada em órgão plural, que reúna os setores interessados no negócio da publicidade, assim como representantes de governo e da coletividade, incluindo, nesta categoria, órgãos públicos e privados de defesa do consumidor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COSTA, Jaderson Costa da. A publicidade e o cérebro da criança. In PASQUALOTTO, Adalberto; ALVAREZ, Ana Maria Blanco Montiel. *Publicidade e Proteção da Infância.* Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014, p. 20.

DIAS, Lucia Ancona Lopez de Magalhães**.** *Publicidade e direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

LIPOVETSKY, Gilles. A sociedade pós-moralista: o crepúsculo do dever e a ética indolor dos novos tempos democráticos. Tradução de Armando Braio Ara. Barueri, SP: Manole, 2005

MARQUES, Cláudia Lima; MIRAGEM, Bruno. *O novo direito privado e a proteção dos vulneráveis*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 239.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 28 ed. São Paulo, Malheiros, 2003.

PEREIRA JR., Antônio Jorge. *Direitos da criança e do adolescente em face da TV*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 169. Para Lúcia Ancona Lopez de Magalhães Dias, "Se, a despeito de sua natureza predominantemente comercial (enquanto atividade econômica no exercício da livre iniciativa), a publicidade é, porém, também uma forma de expressão da atividade intelectual, artística, de informação e de comunicação, claro está que a mesma encontra proteção constitucional nas garantias à liberdade de expressão e informação, em especial, aquelas trazidas nos arts. 5º, IX, e 220 da Carta Magna". DIAS, Lucia Ancona Lopez de Magalhães**.** *Publicidade e direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 38. Bruno Miragem, por sua vez, pondera que "Não há dúvida que, no seu aspecto formal e material, a publicidade envolva a expressão de conceitos e ideias de indivíduos e grupos, sejam os próprios profissionais da área publicitária que desenvolvem a peça ou a campanha publicitária, seja o fornecedor que as promova. Todavia, não se pode desconsiderar que a publicidade distingue-se de modo decisivo das demais formas de expressão, sobretudo pela vinculação íntima da atividade publicitária a um fim eminentemente econômico. Neste sentido, não parece correto reconhecer na atividade publicitária a mesma finalidade que em geral se reconhece à liberdade de expressão, como garantia do regime democrático e do Estado de Direito". MIRAGEM, Bruno. Curso de Direito do Consumidor. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 242.

MIRAGEM, Bruno. *Curso de Direito do Consumidor*. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

_____. Da responsabilidade civil por abuso do direito. *In*: Guilherme Magalhães Martins (Coord.). *Temas de responsabilidade civil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

PASQUALOTTO, Adalberto. *Os Efeitos Obrigacionais da Publicidade no Código de Defesa do Consumidor*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997, p. 192.

_____. Publicidade de tabaco e liberdade de expressão. *Revista de Direito do Consumidor*, vol. 82, abr.-jun. 2012.

PEREIRA JÚNIOR, Antônio Jorge. *Direitos da criança e do adolescente em face da TV*. São Paulo: Editora Saraiva, 2011, p. 333.

RIBAS, Juliana Rodrigues. Os Impostos do Pecado e a Ilusão Fiscal. ANIMA: Revista Eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET. Curitiba PR - Brasil. Ano VII, nº 13, jan/jun 2015. ISSN 2175-7119.

OS IMPOSTOS DO PECADO E A ILUSÃO FISCAL

Juliana Rodrigues Ribas[1]

Resumo*:* O presente artigo analisará o fenômeno dos impostos do pecado, ou impostos instituídos sobre o consumo do álcool, tabaco e jogo com finalidade extrafiscal - tese apresentada por Sérgio Vasques, sob a abordagem da Análise Econômica do Direito Tributário. Partirá conceituando e analisando o fenômeno da extrafiscalidade, seu funcionamento, aplicação e suas limitações, com a finalidade de a identificarmos (ou não) quando da exposição da tese dos impostos do pecado. Utilizará como ferramenta metodológica a análise econômica do direito. Na economia, estudará a *Teoria della illusione finanziaria* - ou teoria da ilusão fiscal no Estado monopolístico, de Almicare Puviani, estruturada na premissa de que o Estado é uma agência formada por um grupo de pessoas que possui poder sobre outro grupo de pessoas. Por fim, munido dos conceitos de extrafiscalidade, da visão histórica da tributação do pecado e dos mecanismos utilizados pelo Fisco para disfarçar a imposição fiscal e iludir o contribuinte, questionará o panorama da tributação do pecado no Brasil e sua relação com a extrafiscalidade. Discordará da formatação da tributação do álcool e do tabaco no Brasil, extremamente regressiva e afastada do ideal extrafiscal. Concluirá, provisoriamente, pela manutenção do modelo nacionalmente esboçado da tributação indireta, visando a não distorção do mercado e possível incentivo ao consumo de substâncias não essenciais.

Palavras-chave*:* Extrafiscalidade. Impostos do Pecado. Ilusão Fiscal. Consciência Fiscal.

Abstract: This article will examine the sin taxes, or set excise taxes on alcohol, tobacco and gambling with extrafiscal purpose - thesis by Sérgio Vasques, under the approach of the Economic Analysis of Tax Law. Will start analyzing the extrafiscality phenomenon, functioning, application and limitations, in order to identify (or not) the upon exposure of the thesis of sin taxes. Will use as a methodological tool the economic analysis of law. In economics, will study the theory *della illusione finanziaria* - or theory of fiscal illusion in monopolistic State of Almicare Puviani, structured on the premise that the state is an agency formed by a group of people who has power over another group of people. Finally, armed with the concepts of extrafiscality, the historical view of sin taxes and the mechanisms used by tax authorities to disguise the tax weight and dodge the taxpayer. Will disagree about the arrange of alcohol and tobacco´s taxation in Brazil, extremely regressive and away from extrafiscal ideal. Will conclude provisionally for the maintenance of Brazil´s outlined model of indirect taxation, in order not to distort the market.

Keywords: Extrafiscality. Sin Taxes. Fiscal Illusion. Visibility. Tax Conciousness.

Introdução

[1] Bolsista CAPES. Mestranda pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS, na área de Fundamentos Constitucionais do Direito Público e do Direito Privado. Membro do GTAX – Grupo de Pesquisas Avançadas de Direito Tributário da PUCRS na linha de Direito Tributário Comparado e Desenvolvimento Econômico, membro do Grupo de Estudos em Escolha Racional do Centro de Pesquisas em Democracia da PUCRS. E-mail: juliana.ribas@acad.pucrs.br

O presente artigo analisará o fenômeno dos impostos do pecado, ou impostos instituídos sobre o consumo do álcool, tabaco e jogo com finalidade extrafiscal - tese apresentada por Sérgio Vasques[2], sob a perspectiva da Ilusão Fiscal – teoria de Almicare Puviani, na qual o grupo social politicamente dominante utiliza mecanismos para disfarçar a tributação suportada pelo grupo subordinado, no caso dos impostos do pecado, utiliza o sentimento decorrente do próprio consumo.

Partiremos conceituando e analisando o fenômeno da extrafiscalidade, seu funcionamento, aplicação e suas limitações, com a finalidade de a identificarmos (ou não) quando da exposição da tese dos impostos do pecado.

Utilizaremos como ferramenta metodológica a análise econômica do direito[3] (*Law and Economics*), introduzida modernamente com as publicações de Ronald H. Coase[4] e Guido Calabresi[5] em 1960 e inserida sistematicamente no direito brasileiro por Paulo Caliendo[6]. Analisaremos a Economia do Bem-Estar (Welfare Economics), teoria proposta por Arthur Cecil Pigou, que introduziu o conceito de externalidades e propôs meios de corrigi-las. Desta forma, relacionaremos a ideia de Pigou com a tributação do álcool e do tabaco.

Na economia, estudaremos, mais especificamente, a *Teoria della illusione finanziaria* - ou teoria da ilusão fiscal no Estado monopolístico, de Almicare Puviani, estruturada na premissa de que o Estado é uma agência formada por um grupo de pessoas que possui poder sobre outro grupo de pessoas. A teoria sugere que quando o Governo não é totalmente transparente em seus impostos, o custo social aparenta ser menor do que realmente é para o contribuinte.

Por fim, munidos dos conceitos de extrafiscalidade, da visão histórica da tributação do pecado e dos mecanismos utilizados pelo Fisco para disfarçar a imposição fiscal e iludir o contribuinte, questionaremos o panorama da tributação do pecado no Brasil e sua relação com a extrafiscalidade.

---

[2] Publicada no livro VASQUES, Sérgio. Os Impostos do Pecado : o Álcool, o Tabaco, o Jogo e o Fisco. Livraria Almedina. Coimbra, 1999.

[3] São indagações presentes nesse movimento o alcance das normas de direito tributário quanto ao comportamento dos agentes econômicos e o reflexo dessas frente aos investimentos e gastos destes.

[4] Ver também The Problem of Social Cost, 1960.

[5] COOTER, Robert. Law and economics. – 4th ed. p. cm. – (The Addison-Wesly series in economics). Ronald H. Coase inaugurou a *law and economics* com a publicação de "The Problem of Social Cost" e Guido Calabresi o fez com "Some thoughts on risk distribution and the Law of Torts" (1961).

[6] O autor apresenta três características principais: *"i) rejeição da autonomia do Direito perante a realidade social e econômica, ii) utilização de métodos de outras áreas do conhecimento, tais como economia e filosofia; iii) crítica à interpretação jurídica como interpretação conforme precedentes ou o direito, sem referência ao contexto econômico e social."* (Caliendo, Paulo. Direito tributário e análise econômica do Direito : uma visão crítica. – Rio de Janeiro : Elsevier, 2009, p. 13)

1 Extrafiscalidade

> *Orientar as condutas inter-humanas, no sentido de propiciar a realização de valores caros aos sentimentos sociais, num determinado setor do tempo histórico, tem sido o principal objetivo do direito.* – Paulo de Barros Carvalho[7]

Note-se que o Direito Tributário não foge à observação de Paulo de Barros Carvalho, visando não apenas a prevenção de desequilíbrios no mercado[8], mas a propagação dos direitos e garantias fundamentais elencados na Constituição.

Alfredo Augusto Becker também discorre acerca da aplicabilidade da regra jurídico-tributária, visualizando-a como instrumento tanto revolucionário quanto conservador:

> Nenhuma das reivindicações pleiteadas hoje sob o título de direitos sociais poderá alcançar seu objetivo sem uma intervenção do Estado na economia. [...] **Ora, o Direito Tributário é justamente o instrumento fundamental do Estado para poder realizar sua intervenção na economia**. A utilização do instrumental jurídico-tributário com esta finalidade fez surgir, nos últimos anos, uma nova Ciência: a política fiscal.[9] (grifo nosso)

Já Aliomar Baleeiro atrela a noção de extrafiscalidade ao emprego dos impostos na intervenção e regulação pública, uma vez que *a sua técnica é, então, adaptada ao desenvolvimento de determinada política ou diretriz*[10].

---

[7] CARVALHO, Paulo de Barros. Direito tributário: linguagem e método. 5 ed. - São Paulo : Noeses, 2013, p. 162. O autor identifica ainda a função extrafiscal do tributo: "*A experiência jurídica nos mostra, porém, que vezes sem conta a compostura da legislação de um tributo vem pontilhada de inequívocas providências no sentido de prestigiar certas situações, tidas como social, política ou economicamente valiosas, às quais o legislador dispensa tratamento mais confortável ou menos gravoso. A essa forma de manejar elementos jurídicos usados na configuração dos tributos, perseguindo objetivos alheios aos meramente arrecadatórios, dá-se o nome de extrafiscalidade."* (CARVALHO, P. B. . Função social dos tributos. In: Ives Gandra da Silva Martins; Carlos Valder do Nascimento; Rogério Gandra da Silva Martins. (Org.). Tratado de Direito Tributário. São Paulo: Saraiva, 2011, v. 1, p. 93-107).

[8] Art. 146-A. Lei complementar poderá estabelecer critérios especiais de tributação, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, sem prejuízo da competência de a União, por lei, estabelecer normas de igual objetivo.

[9] BECKER, Alfredo Augusto. Teoria Geral do Direito Tributário. 4ª edição – São Paulo : Noeses, 2007, p. 629.

[10] BALEEIRO, Aliomar. Uma introdução à ciência das finanças. - 15 ed. Rev. E atualizada por Dejalma De campos. - Rio Janeiro : Forense, 2001, p. 89.

Nessa esteira, a extrafiscalidade[11] constitui uma classificação do tributo quanto a sua finalidade[12]. Assim, quando este tiver motivação aquém à mera arrecadação, objetivando a indução de comportamentos de agentes econômicos ou do próprio contribuinte, será extrafiscal[13]. Adotaremos, no presente artigo, o conceito elaborado por Marcus de Freitas Gouvêa, que conseguiu elencar e resumir diversos elementos trazidos pela doutrina sobre a extrafiscalidade:

> A extrafiscalidade se constitui no "algo a mais" que a obtenção de receitas mediante tributos; liga-se a valores constitucionais; pode decorrer de isenções, benefícios fiscais, progressividade de alíquotas, finalidades especiais, entre outros institutos criadores de diferenças entre indivíduos, que são, em última análise, agentes políticos, econômicos e sociais[14].

Uma vez que a aplicabilidade da extrafiscalidade é por demais ampla, pergunta-se até que ponto o Estado pode utilizar a tributação com esta finalidade. Gouvêa procura responder tal questionamento elencando limites principiológicos, normativos, lógicos e sociais da extrafiscalidade. Quanto aos limites jurídico-principiológicos, a extrafiscalidade deverá respeitar não apenas os princípios de Direito Tributário, mas os princípios que regem a área em que for atuar. Quanto aos limites normativos, respeita o princípio da legalidade. Os limites lógicos aparecerão quando o instituto for imprestável para atingir a finalidade pretendida. Já os limites sociais e econômicos, apresentam-se tendo em vista que, para a eficácia de uma norma extrafiscal, dever-se-á levar em conta a sociedade e o mercado em que será inserida.

---

[11] Um dos primeiros teóricos do Direito Tributário, Giannini, já conceituava a extrafiscalidade e a diferenciava dos efeitos da extrafiscais da tributação: "*la finalidad del impuesto es procurar un ingreso al Estado, pero es necesario decir que tal finalidad no constituye siempre el único motivo de la imposición; de hecho, la utilización del impuesto se presta también para la consecución de fines no fiscales*". (GIANINNI, A. D. Instituciones de derecho tributario, traducción de Fernando Sainz de Bujanda, Mad rid, Editorial de Derecho Financiero, 1957. In Caliendo, Paulo. Limitações constitucionais ao poder de tributar com finalidade extrafiscal. *In* NOMOS, Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC. Volume 33.2–jul./dez. 2013, p. 171-206).

[12] Sobre a concepção da dupla natureza do imposto, Vasques é rigoroso: "*A admitir que exista uma diferença entre finalidade e efeito, não parece defensável dizer-se que todos os impostos 'têm em mira' objetivos extrafiscais, sejam os de 'repartir os encargos pelos contribuintes', sejam quaisquer outros. A extrafiscalidade do imposto – como, de resto, a fiscalidade, o propósito de angariação de receita – não é um seu traço congénito, mas tão só uma vocação que este pode, ou não, adquirir. O imposto pode servir mil e um propósitos extrafiscais ou pode, pelo contrário, satisfazer-se apenas com a angariação da receita. Admitir-se-á, isso sim, e sem custo, que todos os impostos produzam efeitos extrafiscais – mas trata-se então de algo inteiramente diverso, tão diverso quanto o são a essência e o acidente."* (VASQUES, Sérgio. Os Impostos do Pecado: o Álcool, o Tabaco, o Jogo e o Fisco. Livraria Almedina. Coimbra, 1999. P. 207, p. 58.)

[13] Note-se que a Espanha universalizou essa visão corretora de externalidades, no o artigo 4º da Ley General Tributaria, o qual obriga que todo imposto possua finalidade de tipo "ordenador": *Artículo 4 - Los tributos, además de ser medios para recaudar ingresos públicos, han de servir como instrumentos de la política económica general, atender a las exigencias de estabilidade y progreso sociales y procurar una mejor distribución de la renta nacional.* (Ley 230/1963, de 28 de Diciembre, General Tributaria).

[14] GOUVEA, Marcus de Freitas. Questões relevantes acerca da extrafiscalidade no direito tributário. Interesse Público. Sapucaia do sul, nota dez informação, n. 34, p. 175-200, 2005.

Caliendo aprofunda o estudo dos limites jurídico-principiológicos, apontando o princípio constitucional da subsidiariedade como o escolhido para determinar *o sentido e o alcance da aplicação da extrafiscalidade.*[15] O Professor assevera que o princípio da subsidiariedade, por se pautar na identificação da necessidade da atuação estatal, orienta de forma satisfatória a sua conveniência e quando esta invade a esfera privada, uma vez que *nos informa que o uso de mecanismos de indução deve ser restritivo, excepcional e somente adequado aos casos claramente justificáveis de uma atuação positiva do Estado.*

2 Os Impostos do Pecado

Uma vez delimitados o conceito, o alcance e os limites do fenômeno da extrafiscalidade, podemos avançar o estudo para um grupo de impostos que demonstram, ao longo da história do Estado Moderno, finalidade predominantemente extrafiscal, qual seja os impostos incidentes sobre o álcool, tabaco e jogo. Para isso utilizaremos a tese apresentada pelo professor português Sérgio Vasques.

Vasques exibe uma análise sociológica da estrutura fiscal e a tributação do álcool, tabaco e jogo no Estado Moderno. Para ele, imposto do pecado será aquele que tem o pecado como objeto, justificação, ou seja, aquele que surge como um instrumento de propósito moralizador. Em razão de sua natureza a finalidade evidencia a categoria de extrafiscalidade, uma vez que o legislador pretende, ao criar o imposto, algo além da arrecadação de receita, ou até ao invés dela. No caso do pecado, será a finalidade de conformar a sociedade com padrões morais determinados. Note-se que a mera incidência ou eficácia moral não basta ao imposto do pecado, é necessária a finalidade que o explique.

Note-se que não se encontra ao longo da história impostos sobre o homicídio ou adultério, pecados maiores, ao contrário, são os menores, mais insignificantes pecados que atraem o legislador fiscal. A resposta a esta aparente incoerência está na expressão econômica desses atos, tendo em vista a impossibilidade de tributar aquele que mata alguém. Nesses casos se entende preferível punir. No caso do imposto do pecado, tributa-se o que não se quer, ou o que não se consegue punir.

Importante ressaltar que por um longo tempo a tributação do álcool, do tabaco e do jogo se pautou por razões puramente financeiras. Porém, houve momentos em que a intenção de castigar o vício do contribuinte prevaleceu.

---

[15] CALIENDO, Paulo. Limitações constitucionais ao poder de tributar com finalidade extrafiscal. In NOMOS, Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC. Volume 33.2–jul./dez. 2013, p. 171-206.

No século XIX, a tese purista do imposto predominou, sendo este encarado como simples meio de arrecadação de receita pública, sem nenhuma conotação extrafiscal, respeitando a ideia de Adam Smith quanto ao lançamento do imposto distorcer minimamente as distorções individuais. Essa foi a tese predominante na Alemanha, no início do século XX, vislumbrando as figuras primeiramente da *Reichsabgabenordnung, após a Abgabenordung* e, por fim, a *Erzielung von Einkünften ou Erzielung vou Einahmen.*

É interesse que, enquanto essa teoria se pautava, os Estados também utilizavam os impostos com a finalidade de proteção de seus interesses econômicos nacionais, vislumbrando assim, a extrafiscalidade como "tecnologia aduaneira". Eis alguns exemplos práticos aduaneiros que introduziram na doutrina financeira o conceito de extrafiscalidade: na Espanha, a Renta de Aduanas; na Inglaterra, as *Corn Laws*; na Alemanha, os impostos sobre cães e tabaco; em Portugal, a Pauta Geral de 1837.

O autor português levanta a essencialidade e suas metamorfoses ao longo do caminhar das sociedades como fator decisivo sobre a tributação corretiva dos impostos do pecado, uma vez que a ideologia de sobriedade e labor propagada pela Revolução Industrial foi transformada na ideia do luxo, do supérfluo, como sinônimos de progresso material. Dessa forma, a propriedade regressiva inerente desses impostos obstaculizava o progresso econômico e violava frontalmente a ética do consumo, ideologia pós-guerra que surge nos Estados Unidos, apresentando o consumo como dever cívico[16].

O autor levanta dois problemas para identificar a extrafiscalidade na legislação tributária, pois encontra tanto i) a intenção moral como razão do tributo sem o correspondente argumento-discurso, quanto ii) o discurso sem a correspondente intenção.

Assim, pode se dizer que a tributação do álcool se endereça simultaneamente à correção de exterioridades e de preferências, sendo impossível apartar mérito e alocação. Na tributação do jogo também podemos descobrir mérito e redistribuição. Trata-se de dar a quem precisa tirando a quem emprega mal o que tem – uma redistribuição em espécie ao contrário, dir-se-á.[17]

Devemos lembrar que a teoria dos impostos do pecado não é exclusiva de Vasques, em que pese nos sirvamos de suas ideias tendo em vista a verossimilhança fiscal e constitucional portuguesa à brasileira. Inúmeros autores estrangeiros abordaram o tema, nos Estados Unidos,

[16] Nos Estados Unidos, *"thrift is unamerican".*
[17] VASQUES, Sérgio. *Op. Cit.*, pg. 31.

esse tipo de tributação recebe o nome de "*sin taxes",* e possui o objetivo explícito de desencorajar a atividade tributada, seja ela o consumo do álcool, do cigarro ou do jogo.[18]

O professor faz uma comparação muito interessante entre a justificação da tributação drasticamente progressiva da tributação do pecado: enquanto a primeira se apoia na concepção da elite cultural quanto à imoralidade das desigualdades sociais, condenando-as, a segunda ampara-se na concepção (do mesmo grupo) da imoralidade do consumo do álcool, do tabaco e do jogo, substituindo-se a objetividade pelo apelo de peritos, autoridades locais e elites cujo entendimento merece prevalecer sobre as preferências individuais. Nesse momento, alerta para a observação do limite da alocação e o início do paternalismo nesse fenômeno.

Vasques acredita que hoje, se já não há o ideal de moldar a moral do contribuinte, há o ideal de maximização da receita, através da imposição fiscal sobre os costumes que provocam o sentimento de culpa do contribuinte. A imposição fiscal sobre o pecado aconteceria de forma tão onerosa por suposição legislativa de menor resistência do polo passivo da obrigação. Tal conclusão é de suma importância para o presente artigo, uma vez que analisaremos, mais tarde, esse tipo de formatação do sistema fiscal, que se dispõe, com o propósito de evitar resistência, a disfarçar, iludir e, para alguns autores, tornar o imposto "invisível" aos olhos do contribuinte.

3 A Correção das Externalidades e os Impostos do Pecado

Na análise econômica do Direito[19], a economia apresenta uma teoria científica com o objetivo de previsão, projeção do resultado, em termos comportamentais[20], de certa lei ou sanção. Utilizará, assim, teorias matemáticas (como a teoria dos jogos ou dos preços) e métodos

---

[18] No texto original, Burman e Slemrod expõem: *"Sin taxes are excise taxes intended to discourage behaviour deemed undisirable, at least in excess. Taxes on cigarettes, alcohol, beer, wine, and gambling are usually put in that category. Ronald Reagan liked to say "if you tax something, you'll get less of it". For a lot of taxes, thats an undisirable side effect. For example, we don't want people working less to reduce income taxes. However, sin taxes are explicity intended to discourage the taxed activity".* (Taxes in America: what everyone needs to know / Leonard E. Burman, Joel Slemrod. Oxford University Press, 2013, pg. 96)

[19] Sobre a relevância da law and economics *"To me the most interesting aspect of the law and economics movement has been its aspiration to place the study of law on a scientific basis, with coherent theory, precise hypotheses deduced from the theory, and empirical tests of the hypotheses. Law is a social institution of enormous antiquity and importance, and I can see no reason why it should not be amenable to scientific study. Economics is the most advanced of the social sciences, and the legal system contains many parallels to and overlaps with the systems that economists have studied successfully". (*Judge Richard A. Posner, in Michael Faure and Roger Van den Bergh, eds., Essays in Law and Economics (1989))

[20] *"Generalizing, we can say that economics provides a behavioral theory to predict how people respond to changes in laws. This theory surpasses intuition, just as science surpasses common sense."* Cooter, Robert. Law and economics. – 4th ed. p. cm. – The Addison-Wesly series in economics.

empíricos (como a estatística), tão usuais na atividade econômica, aplicados à lei, ao invés de ao preço/produto. Em outras palavras, a economia disponibiliza uma (ou várias) teorias comportamentais para prever como as pessoas responderão a uma alteração na lei, tornando-se assim, a área mais importante da ciência comportamental do direito, analisando sua eficiência quanto ao alcance de determinado objetivo social.

Percebemos no item anterior que a partir da Segunda Guerra Mundial, houve uma mudança social que impossibilitava o Estado de justificar sua tributação seletiva apenas em valores éticos. Tributar severamente o pecado não alterou o consumo, que permaneceu inelástico e, ao invés de fomentar o ajuste comportamental de acordo com os valores morais da sociedade, prejudicou o contribuinte, que abdicou de outros consumos teoricamente essenciais e prejudicou seus rendimentos reais.

É nesse impasse estatal[21] que nasce a teoria de Arthur Cecil Pigou, que inaugura a ideia de exterioridades positivas e negativas dos impostos na economia. É importante asseverar a diferenciação de externalidade e extrafiscalidade, uma vez que a primeira *é evento no mundo econômico que ingressa no Direito como proposição que irá compor determinado fato jurídico ou sentido de norma tributária*[22]. A extrafiscalidade será então, resultante da relação entre o custo social e o custo privado: quando o primeiro for inferior ao segundo, serão positivas; quando o custo social for superior ao privado, serão negativas. Apresenta assim a importância da redução das atividades nas quais os custos sociais fossem superiores aos custos privados, buscando assim o que chamou de economia de bem-estar (*welfare economics)*.

Quanto à expressão bem-estar, é necessário advertir o leitor quanto à ambiguidade de sua definição na teoria proposta por Sérgio Vasquez, uma vez que o doutrinador sustenta que *cada pessoa faz as opções de vida e de consumo que a tornam mais feliz* sendo que *a maximização do bem-estar pessoal não se identifica necessariamente com uma vida mais longa, uma melhor saúde ou uma vida profissional mais saudável*[23].

Partindo desta premissa, o Estado surge como agente interventor e corretor de exterioridades, por meio de impostos e subsídios, garantindo, assim, a eficiência econômica, na

[21] A partir da insuficiência verificada da simples regulamentação legislativa do mercado, através de políticas de comando e controle, ferramentas "rudimentares", nas palavras de Paul A. Samuelson, dá-se a necessidade de nova intervenção governamental, dessa vez visando a internalização da externalidade. (COOTER, Robert. Law and economics. – 4th ed. p. cm. – The Addison-Wesly series in economics, p. 46).

[22] CALIENDO, Paulo. Limitações constitucionais ao poder de tributar com finalidade extrafiscal. In NOMOS, Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC. Volume 33.2–jul./dez. 2013, p. 171-206.

[23] VASQUES, Sérgio. *Op. Cit.*, pg. 213.

medida em que permite os consumidores o exercício de suas preferências sobre bens cujos valores reflitam o custo social[24].

Pigou procurou resolver o problema da diferença entre o valor social e o valor privado dos bens, e a referência a sua tese é primordial na presente pesquisa, uma vez que sua teoria está embasada na exploração da extrafiscalidade, através dos impostos corretivos, ou impostos Pigouvianos[25].

Sérgio Vasques apresenta, em sua tese, inúmeros problemas acerca da aplicação dos impostos corretores sobre bens como álcool e tabaco. Um destes seria relativo à eficiência econômica visada quando da correção de externalidades, pois quando o imposto corretor se depara com um bem cujo consumo é relativamente rígido, ele acaba apenas subtraindo uma parcela maior do rendimento do contribuinte, alocando seus recursos.

Nesse sentido, é válido citar Vasques e sua preocupação quanto a justiça fiscal quando da tributação do pecado: *se se pretender como política fiscal a exploração de consumos inelásticos, pelo seu potencial financeiro e eficiência econômica, estar-se-á a caminhar na construção de um Leviatan que ataca os contribuintes aí onde sabe que não podem se defender*[26]. Uma tributação exploradora, segundo o autor, ignoraria a correção das exterioridades e o princípio da capacidade contributiva.

Outro problema quanto à correção de externalidades está no próprio cálculo destas, uma vez que o que se verifica na maioria dos casos é uma sobretributação baseada na intuição de que o consumo prejudica a sociedade. Nessa seara, é válido citar o caso da Philip Morris em 2001, muito bem lembrado por Michael J. Sandel[27]: a companhia de tabaco viu seu mercado ameaçado na República Tcheca, onde possuía ampla atuação, quanto tomou conhecimento que o governo tcheco pensava em aumentar a tributação do tabaco. A companhia encomendou então, uma análise de custo-benefício acerca dos efeitos do consumo de tabaco no país; o resultado: o governo na verdade lucrava com o consumo a quantia líquida de 147 milhões de dólares por ano devido as mortes prematuras dos contribuintes. Por mais mórbido que seja o caso, demonstra que a realidade dos custos sociais não necessariamente acompanha a opinião popular e os preconceitos do legislador, que, sem a devida análise, tende à sobretributar, nas

[24] VASQUES, Sérgio. Os Impostos do Pecado: o Álcool, o Tabaco, o Jogo e o Fisco. Livraria Almedina. Coimbra, 1999.

[25] A teoria de Pigou foi amplamente aceita até 1960, ano em que Ronald Coase apresentou nova teoria defendendo que os impostos corretivos não seriam necessários se as pessoas afetadas pelas externalidades se reunissem e negociassem. Essa conclusão parte da premissa de que o governo falha tanto quanto o próprio mercado.

[26] VASQUES, Sérgio. *Op. Cit.*, p. 207.

[27] SANDEL, Michael J. Justiça – O que é fazer a coisa certa [tradução de Heloisa Matias e Maria Alice Máximo]. – 13ª edição – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

palavras do professor português Vasques *muitas vezes involuntariamente, sanciona-se com a tributação pigouviana a exploração predatória de custos incomprovados, avaliza-se com as sutilezas da ciência econômica, a instalação do paternalismo racional*[28].

O Estado hoje dificilmente tributará o pecado com o argumento ético, mas dirigirá a tributação corretiva ao contribuinte, explorando seu sentimento de culpa e degradação por não estar em congruência com os valores constitucionalmente elencados.

Caliendo afasta rigorosamente a aplicabilidade da teoria pigouviana alheia à ponderação do princípio da subsidiariedade orientador da extrafiscalidade, não a admitindo quando baseada na simples premissa de que a atuação estatal sempre será mais eficaz que a dos setores privados, conclusão que seria utópica na situação atual brasileira[29].

4 Teoria *Della Illusione Finanziaria* e os *Hidden Taxes*

Nesse momento do nosso estudo, uma vez delineados os diferentes fundamentos extrafiscais da tributação do pecado, bem como a sua utilização para a correção de externalidades, passamos para a análise do formato dessa tributação através da ilusão fiscal.

Vale recordar que a Economia presume que os indivíduos procedem suas decisões racionalmente, escolhendo sempre a melhor alternativa no espectro de suas limitações, conforme preceitua a Teoria da Maximização.[30] O fato de indivíduo escolher racionalmente não significa que este utiliza fatores reais para embasar a decisão, uma vez que é notória a influência de instituições na tomada de decisões. É importante ressaltar a diferença, ainda que sutil, entre o comportamento frente à ignorância ou dúvida e frente à ilusão. No primeiro caso, a escolha será imperfeita, pois não se possui todas as informações. No segundo, a escolha será falsa porque a análise será feita a partir de fatores falsos. Os efeitos das duas situações, porém, poderão ser iguais.

É válido asseverar que o comportamento fundamentado a partir de uma ilusão não é necessariamente irracional, pois não há de ser inconsistente, uma vez que irá se comportar da

---

[28] VASQUES, Sérgio.*Op. Cit.*, , pg. 240.

[29] CALIENDO, Paulo. Limitações constitucionais ao poder de tributar com finalidade extrafiscal. In NOMOS, Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC. Volume 33.2–jul./dez. 2013, p. 171-206.

[30] Luis Fernando Lima de Oliveira esquematiza *"As premissas para análise econômica do direito partem dos seguintes fundamentos: (a) as pessoas tendem a procurar maximizar seus interesses, agindo racionalmente para encontrar maior satisfação em suas relações sociais; (b) nesse processo, reagem a incentivos do ambiente em que operam; (c) as instituições, por meio de normas jurídicas, estabelecem incentivos e responsabilidades, influenciando o processo de tomada de decisão".* (OLIVEIRA, Luis Fernando Lima de; A extrafiscalidade tributária como incentivo ao desenvolvimento econômico sustentável. Direito Tributário em Questão : Revista da FESDT / Fundação Escola Superior de Direito Tributário. N. 6 (2010) — Porto Alegre: FESDT, 2010, p. 115).

mesma forma dada a mesma situação de escolha. Nesse sentido, é possível teorizar sobre o comportamento do indivíduo sob efeito da ilusão. Podemos conceituar a ilusão fiscal como o efeito que determinada estrutura de imposição tributária gera em relação a consciência fiscal do contribuinte[31] (*tax conciousness).*

Analisaremos, mais especificamente, a Teoria *della illusione finanziaria* - ou teoria da ilusão fiscal no Estado monopolístico - criada por Amilcare Puviani[32], membro da escola institucionalista[33] italiana.

Estruturada na premissa de que o Estado é uma agência formada por um grupo de pessoas que possui poder sobre outro grupo de pessoas, trata-se de uma concepção política concebida a partir da verificação de uma classe política dominante, ideia desenvolvida posteriormente por Pareto e Mosca[34]. A percepção destes autores se baseia na negação da democracia efetiva na ordem política. Ressaltamos que o fato de vivermos num Estado Democrático não torna a teoria obsoleta. Nesse sentido, Buchanan[35] defende que ainda hoje podemos analisar a estrutura fiscal democrática, quanto as suas tendências em produzir ilusões fiscais, independentemente dos motivos por trás de sua organização original.

Nesse sistema fiscal, a classe dominada (contribuinte) terá pouca ou nenhuma cooperação com os legisladores. Assim, o objetivo será encontrar meios de estruturação fiscal que inviabilizem ou minimizem a resistência dos contribuintes quando da imposição da tributação. O autor apresenta a ideia da ilusão, por exemplo, nos impostos sobre o consumo, onde o tributo, incidindo sobre parcela do produto, não é transparente para o contribuinte, que não percebe o valor suporta. Trata-se da análise das formas que a classe dominante encontra para reduzir a resistência da classe dominada. O economista deve, portanto, ao observar o sistema fiscal munido do seguinte questionamento*: "se o legislador desejar minimizar a*

[31] BUCHANAN, James M., Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and Individual Choice. Indianapolis, IN: Liberty Fund, Inc., 1999.

[32] As principais obras de Puviani são *Teoria della ilusione nelle entrate pubbliche* (Perugia, 1897) e *Teoria della ilusione finanziaria* (Palermo, 1903). Quando publicadas, foram rejeitadas pela academia, somente quando Mauro Fasiani revisitou a teoria de Puviani em sua obra *Principii di scienza felle finanze* (Torino, 1941) que a ilusão fiscal passou a ser uma ideia mais respeitada.

[33] CALIENDO, Paulo. Direito tributário e análise econômica do Direito : uma visão crítica. – Rio de Janeiro : Elsevier, 2009. Note-se que a teoria de Puviani fi inicialmente rejeitada na academia, sendo reintroduzida quatro décadas depois por Mauro Fasiani.

[34] Vilfredo Pareto e Gaetano Mosca foram os criadores da Teoria das Elites, ou elitismo. Ver também em CORNARO, Antonella *Teorie classiche sulla formazione delle elites politiche: Mosca, Pareto, Michels, Weber, Gramsci.*

[35] BUCHANAN, James M. Op. Cit.

resistência do contribuinte relativa a qualquer receita recolhida, como irá proceder ao organizar o sistema fiscal"?[36]

O objetivo será iludir o contribuinte a achar que a carga tributária que recolhe é menos penosa do que realmente é. Note-se que as ilusões são criadas não apenas pelos tributos, mas também pela aplicação das receitas em políticas públicas. Porém, no presente artigo utilizaremos a tese das ilusões geradas apenas pela imposição tributária.

O autor explica que quando o tributo é absorvido pelo preço do produto, a ilusão fiscal é mais eficiente. Além disso, refere que quanto maior o período de cobrança do tributo, menor será a consciência/percepção do contribuinte sobre sua incidência, como percebemos no caso do ICMS em nossa estrutura fiscal.

Puviani ressalta que a ideia de fragmentar imposição fiscal é justamente a de iludir o contribuinte, que pagará o mesmo valor se fosse um recolhimento único, porém rejeitará a situação menos, pois não terá consciência de quanto realmente estará arcando[37].

Um ponto interessante na teoria de Puviani é a escolha de momentos mais favoráveis para a imposição tributária, nos quais a influência da ocorrência da hipótese de incidência disfarça a alíquota incidente, como nos casos de momentos prazerosos.

Verificaremos a incidência da ilusão fiscal quando, por exemplo, a hipótese de incidência for uma situação prazerosa para o contribuinte, como no caso do ICMS incidente na venda do cigarro. Assim, o vício mascara a imposição fiscal.

David Hume aborda a tributação indireta melhor instrumento de arrecadação:

> os melhores impostos são os que se lançam sobre os bens de consumo, e sobretudo, sobre os bens de luxo, por que esses são os menos sentidos pelas pessoas que os pagam. Parecem ser, em certa medida, voluntários, já que cada um pode escolher a quantidade a comprar do bem que é tributado, pagando-se de modo gradual e insensível; produzem a sobriedade e a frugalidade, se judiciosamente lançados; e, ao confundirem-se com o preço dos próprios bens, pouco são sentidos pelos consumidores.[38]

Ainda, Axel Oxenstierna, chanceler sueco, dizia a respeito dos impostos indiretos *"agradarem a Deus, não ferirem o Homem, e não provocarem rebeliões"*[39].

---

[36] No idioma original, BUCHANAN questiona: *"If the rulling group desires to minimize taxpayer resistance for any given level of revenues collected, how will it set to organize the fiscal system?".* É importante esclarecer que questionar o sistema fiscal dessa maneira não significa assumir que o legislador pense dessa forma, apenas que é provável que as autoridades decidam por um caminho de baixa-resistência do contribuinte. Buchanan apresenta ainda um ponto que Puviani não ataca em sua teoria, qual seja a possibilidade de iludir negativamente o contribuinte.

[37] BUCHANAN, James M. Op. Cit.

[38] HUME, David. *Writings on Economics*, 85. ed. E. Rotwein, 1955.

[39] Richard Bonney, Revenues, 489, ano 1995.

O direito anglo-saxão trata dessa concepção da ilusão fiscal, adaptando-a para o conceito dos *hidden taxes*. Estes serão os impostos "invisíveis" para o contribuinte, funcionando de forma a aumentar preços de produtos ou reduzir os salários percebidos. Os *sin taxes* americanos se enquadram na categoria de *hidden taxes*, uma vez verificada sua alta regressividade.

Nota-se que em ambas teorias, o legislador fiscal lida, conforme previamente comentado, com a esfera da consciência do cidadão quanto à sua situação de contribuinte de dado imposto, o que alguns chamam de *"tax conciousness"*. Em vários momentos da exposição, a expressão "resistência" foi utilizada como elemento chave da justificação do Fisco a tributar de forma indireta, ou sobre situações econômicas alternativas. Parte-se de uma visão que ignora o dever fundamental de pagar tributos que o cidadão possui, bem como a ideia de solidariedade social, o que seria aceitável até o presente momento da exposição, pois o ordenamento jurídico brasileiro ainda não foi abordado.

Conclusão: A Tributação do Pecado e a Extrafiscalidade no Brasil

Sabemos que o sistema fiscal vigente não foi criado do ponto zero, pelo contrário, possui referências e heranças de tantos quantos foram os nossos colonizadores. A intervenção estatal, antes absoluta, foi com os séculos se adaptando ao comportamento da sociedade, ao mercado, aos valores éticos preferidos. Essa evolução não se deu apenas no âmbito de positivação de direitos, mas também na conscientização de deveres[40], estes diretamente ligados à concepção de solidariedade social, de forma a equilibrar nosso ordenamento jurídico.

Nesse sentido, os deveres fundamentais nascem de forma a garantir a eficácia dos inúmeros direitos elencados na Constituição. O direito fundamental de pagar tributos, principalmente, eis que sustenta a atividade estatal, através de receita. Portanto, parte-se do

[40] Casalta Nabais explica tal fenômeno da seguinte maneira: *"O tratamento constitucional e dogmático dos deveres fundamentais tem sido descurado nas democracias contemporâneas. O esquecimento a que têm sido votados os deveres fundamentais é manifestamente visível quando confrontado com o tratamento dispensado aos direitos fundamentais que dispõem hoje de uma desenvolvida disciplina constitucional e de uma sólida construção dogmática, e explica-se, basicamente e por via de regra, pelo ambiente de militantismo antitotalitário e antiautoritário que se vivia quando da aprovação das atuais constituições. Adotadas na seqüência da queda de regimes totalitários ou autoritários, houve nelas a preocupação, senão mesmo a quase obsessão, de fazer vingar, de uma vez por todas, a efetiva afirmação dos direitos fundamentais".* (CASALTA NABAIS, José. O dever fundamental de pagar impostos. Coimbra: Almedina, 2004, p. 673)

pressuposto de que o cidadão reconhece a necessidade de contribuir para o bem-estar social, através do pagamento de tributos.

Ocorre que na tributação extrafiscal sobre o álcool e o tabaco, o consumidor não arca com o ônus "médio" gerado pela incidência dos impostos sobre o consumo de produtos tidos como mais essenciais. Pelo contrário, desembolsa muito mais em prol do fisco nessas situações, resultado inerente à própria finalidade extrafiscal. Porém, se tal tributação incide de forma imperceptível ou pouco perceptível, qual a eficiência da oneração extrafiscal? Será esta eficiente apenas no que tange a uma arrecadação massiva?

Vale lembrar a natureza regressiva dos tributos indiretos como o ICMS, o IPI e a PIS/COFINS, em que, ainda que o contribuinte com maior renda consuma mais e pague mais em valores absolutos, a relação entre montante pago e renda total tende a ser mais alta para contribuintes de baixa renda[41]. Será a tributação extrafiscal do tabaco, por exemplo, realmente eficaz quanto à indução à redução do consumo em prol do direito fundamental da saúde (muitas vezes utilizado como justificação) se é realizada de forma indireta, incidindo sem que o contribuinte tenha consciência do efetivo desembolso?

Acreditamos que a utilização da ilusão fiscal, ou dos *hiddens taxes*, na tributação do tabaco e do álcool, se não torna a finalidade extrafiscal ineficaz, a prejudica significativamente, resultando na simples realocação da renda do contribuinte[42]: onerando os pobres e fomentando a rigidez quanto ao consumo.

---

[41] Caliendo, porém, assevera que essa regressividade narrada não chega a violar o princípio do não-confisco, vejamos: *"- impostos seletivos (ICMS e IPI): grande dúvida tem surgido sobre a possibilidade de alíquotas confiscatórias incidentes sobre produtos supérfluos e causadores de danos à saúde pública (cigarro e bebida alcoólicas). Não se pode considerar neste caso que os impostos venham a ser confiscatórios, visto que não retiram a propriedade do contribuinte-consumidor, visto que ele possui a liberdade de escolha de produtos alternativos com alíquotas menores, o que existe é um desincentivo ao consumo de determinados produtos e uma redução de alíquotas de outros, conforme o princípio da essencialidade. Haveria efeito confiscatório se os produtos essenciais fossem taxados a níveis tão elevados que significassem na prática um confisco para todo aquele que adquirissem produtos para a sobrevivência, numa forma de escravidão moderna*". (CALIENDO, Paulo. Limitações constitucionais ao poder de tributar com finalidade extrafiscal. In NOMOS, Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC. Volume 33.2–jul./dez. 2013, p. 171-206.)

[42] Gouvêa ousa classificar a tributação sobre o pecado hoje como arrecadatória, por este motivo, como dispõe: *"Já se mostra quase uma unanimidade entre os estudiosos que a tributação elevada do cigarro e das bebidas alcóolicas não reduz o consumo desses bens.* ***Portanto, a medida que se propunha extrafiscal exerce, praticamente, apenas efeitos arrecadatórios.*** *Ocorre que a sociedade quer continuar consumindo e produzindo cigarros e bebidas, de tal maneira que o mercado desses produtos torna-se inelástico o bastante para anular os efeitos desejados da tributação exacerbada".* (GOUVEA, Marcus de Freitas. Questões relevantes acerca da extrafiscalidade no direito tributário. Interesse Público. Sapucaia do sul, notadez informação, n. 34, p. 175-200, 2005, p. 199.)

Percebemos a necessidade de limitar tal finalidade, a fim de que haja o efetivo respeito aos princípios elencados na Carta Magna que possuem, como fim, a busca pela eficácia da dignidade da pessoa humana. Nessa seara, inúmeros princípios poderão adequar-se à tarefa restringente ao tributo extrafiscal, o que irá depender principalmente do bem jurídico que se almeja defender, fomentando ou desencorajando comportamentos dos agentes do mercado.

Para Sérgio Vasques, por exemplo, o princípio da essencialidade é o mais utilizado quando da oneração tributária extrafiscal ao consumo do álcool e do tabaco.[43] Já Caliendo defende a utilização do princípio da subsidiariedade como balizador da finalidade extrafiscal, questionando a real necessidade da atuação estatal em determinado seguimento do mercado ou do comportamento do cidadão.

Há de se reconhecer, porém que, em que pese o formato da tributação extrafiscal sobre o álcool e o tabaco não seja o adequado a uma real indução de comportamento e melhoria da saúde, já estabilizou relativamente o mercado e consumo, tendo em vista as décadas que já incide dessa forma. Infelizmente, ness quadro a finalidade extrafiscal se perverte, sendo eficaz na medida em que não fomenta o consumo, uma vez que a redução das alíquotas vigentes acarretaria em dano ao direito fundamental à saúde.

Veja-se, concluir que existe sim uma finalidade extrafiscal ainda que corrompida na tributação do álcool e do tabaco, não impede nossa discordância quanto à formatação dessa. Ratifica-se então, a necessidade de alterar o mecanismo da imposição fiscal sobre o pecado para a tributação direta. Dessa maneira, o contribuinte ao ter consciência do efetivo desembolso quando do consumo, irá adaptar seu comportamento aos moldes constitucionalmente desejados.

Referências

ÁVILA, Humberto. **Sistema constitucional tributário**. – 5. ed. – São Paulo : Saraiva, 2012, p. 413-415.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 4ª edição – São Paulo : Noeses, 2007.

[43] Vale a pena transcrever as palavras do autor: *"É, pois, na distinção entre o essencial e o supérfluo que cabe a tributação do álcool, do tabaco e do jogo. Ajudava á legitimação, como ajuda ainda hoje, a consciência de que a violência do imposto não se abate sobre o que é essencial a uma sobrevivência decente. E assim se tributavam, e tributam ainda, com menor resistência e maior regressividade, os luxos dos pobres".* (Vasques, Sérgio. *Op. Cit.*, p. 175.)

BUCHANAN, James M., **Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and Individual Choice.** Indianapolis, IN: Liberty Fund, Inc., 1999. Disponível em < http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv4c10.html#Ch. 10, The Fiscal Illusion>

BURMAN E SLEMROD. Leonard E. e Joel. **Taxes in America : what everyone needs to know**. Oxford University Press, 2013.

CALIENDO, Paulo. **Direito tributário e análise econômica do Direito : uma visão crítica**. – Rio de Janeiro : Elsevier, 2009.

CALIENDO, Paulo. **Limitações constitucionais ao poder de tributar com finalidade extrafiscal**. In NOMOS, Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC. Volume 33.2–jul./dez. 2013, p. 171-206.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário : linguagem e método**. 5 ed. - São Paulo : Noeses, 2013.

CASALTA NABAIS, José. **O dever fundamental de pagar impostos**. Coimbra: Almedina, 2004.

COOTER, Robert. **Law and economics.** – 4th ed. p. cm. – The Addison-Wesly series in economics.

GOUVEA, Marcus de Freitas. **Questões relevantes acerca da extrafiscalidade no direito tributário.** Interesse Público. Sapucaia do sul, notadez informação, n. 34, p. 175-200, 2005.

HUME, David. **Writings on Economics,** 85. ed. E. Rotwein, 1955.

OLIVEIRA, Luis Fernando Lima de; **A extrafiscalidade tributária como incentivo ao desenvolvimento econômico sustentável**. Direito Tributário em Questão : Revista da FESDT / Fundação Escola Superior de Direito Tributário. N. 6 (2010) — Porto Alegre: FESDT, 2010, p. 115.

SANDEL, Michael J. **Justiça – O que é fazer a coisa certa** [tradução de Heloisa Matias e Maria Alice Máximo]. – 13ª edição – Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 2014.

TORRES, Heleno Taveira**. Incentivos fiscais na constituição e o "crédito prêmio de IPI".** Revista Fórum de Direito Tributário - RFDT, ano 3, n. 14, p. 23-50, mar./abr. 2005.
VASQUES, Sérgio. **Os Impostos do Pecado : o Álcool, o Tabaco, o Jogo e o Fisco**. Livraria Almedina. Coimbra, 1999.

REFLEXÕES SOBRE JUSTIÇA SOCIAL E LIBERDADE EM RELAÇÃO À TRIBUTAÇÃO EXTRAFISCAL DE ALIMENTOS NOCIVOS À SAÚDE.

COSTA-SILVA, Bruno Martins da[♦]
ENDRES, Melina Gruber[♦♦]

Resumo: A melhora de condições para grupos sociais fadados a uma alimentação precária é uma demanda urgente. Usada adequadamente, a tributação de alimentos nocivos à saúde pode ser uma política para esse fim. Entretanto, as experiências nesse sentido guardam resultados bastante diversos. Assim, busca-se, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, entender as razões de casos exitosos e fracassados, para então apontar o modelo normativo que seria o mais adequado para o Brasil. A hipótese trabalhada como determinante para o sucesso de tais medidas passa diretamente pela adesão social, aqui analisada com base na ideia de comprometimento defendida por Amartya Sen.

Palavras-chave: Direitos Fundamentais; Direito à Alimentação Saudável; Fat Taxes.

Introdução

A fome e a desnutrição são problemas notórios em diversos países. Nesse contexto, a iniciativa de intervenção estatal no mercado alimentício para garantir a qualidade da alimentação daqueles que não passam fome pode parecer inadequada e insensível, lembrando o trabalho de Amartya Sen na construção de uma percepção mais acurada da pobreza nas análises de desenvolvimento econômico.[1]

Medidas que cuidem somente da qualidade dos alimentos dificilmente irão combater o problema da fome e da desnutrição[2]. Caso sejam mal direcionadas, tais medidas podem elevar os preços de alimentos destinados às camadas mais pobres da população.

♦ Bruno Martins da Costa Silva é Mestre em Direito pela PUCRS; Especialista em Direito de Família pela PUCRS; Integrante do Grupo de Pesquisas Grupo de Pesquisas Avançadas em Direito Tributário, GTAX (PPGD/PUCRS); Professor da Especialização em Biodireito da PUCRS. Artigo é parte da pesquisa em curso sobre a tributação de alimentos não saudáveis (GTAX/PPGD/PUCRS). E-mail: <bruno.costa@gmail.com>.

♦♦ Melina Gruber Endres é Mestranda em Direito pela PUCRS; Especialista em Direito de Família pela PUCRS; Especialista em Direito Público pela ESMAFE/RS; Integrante do Grupo de Pesquisas Grupo de Pesquisas Avançadas em Direito Tributário, GTAX (PPGD/PUCRS). Artigo é parte da pesquisa em curso sobre a tributação de alimentos não saudáveis (GTAX/PPGD/PUCRS). E-mail: <melinaendres@gmail.com>.

1 CRESPO, A. P. Albernaz; GUROVITZ, Elaine. A pobreza como um fenômeno multidimensional. In: **Revista de Administração de Empresas eletrônica**. FGV, volume 01, número 02, jul-dez 2002.

2 Desnutrição aqui em sentido de desnutrição crônica, vinculada à fome, com a sérias e debilitantes insuficiências alimentares. Nesse sentido: **FAO-UN**. UN General Assembly proclaims Decade of Action on Nutrition: "Today, nearly 800 million people remain chronically undernourished and over two billion people suffer from micronutrient deficiencies. Meanwhile some 159 million children under 5 years of age are stunted - meaning they are too short for their age. Approximately 50 million children in the same age bracket are wasted - meaning they have low weight for their height. Another 1.9 billion people are overweight -- 600 million of these are obese. And prevalence of people who are overweight or obese is increasing in nearly all countries". Disponível em: <http://www.fao.org/news/story/pt/item/408970/icode/>. Acessado em 10 de agosto de 2017.

Por outro lado, parecem desejáveis as medidas voltadas para equilibrar o mercado e promover alimentos saudáveis em detrimento de alimentos nocivos. Em outras palavras, medidas que não apenas dificultem ou desestimulem alimentos nocivos, mas também promovam alimentos saudáveis e os tornem mais acessíveis.

Essa é justamente a razão de análise da tributação de alimentos nocivos, uma política pública em expansão, cuja aplicação é debatida em diversos países e indicada pela Organização Mundial da Saúde.[3] Corretamente aplicada, ela pode não apenas promover uma alimentação melhor, mas torná-la acessível.

Entretanto, a correta aplicação desse modelo de tributo extrafiscal pode ser desafiadora, não apenas em razão da necessária sensibilidade com o seu impacto junto às camadas mais pobres da população, mas também em razão de sua interferência na autonomia dos cidadãos, cuja potencial indisposição com a medida pode inviabilizá-la.

01 Tributação como política pública

Em 1920, o economista britânico e professor de Cambridge Arthur C. Pigou construiu a ideia de externalidade. Em seu livro "The Economics of Welfare", Pigou descreveu atividades comerciais nas quais certas consequências negativas não são absorvidas por seus agentes beneficiados. Em outras palavras, o produtor/prestador obtém dinheiro com uma atividade, mas não assume certos prejuízos decorrentes dela, os quais acabaram caindo sobre a coletividade.[4]

Um exemplo fácil para entender essa perspectiva envolve a indústria coureira: caso a poluição decorrente das atividades dos curtumes – notórios poluidores de água – não seja internalizada no preço do couro, a sua posição no mercado será artificialmente favorecida, pois a coletividade assumirá o custo da uma poluição decorrente de sua manufatura. Sem tal benesse, talvez os produtos de couro não fossem competitivos. Nesse caso, a omissão do Estado estaria não apenas premiando o poluidor, mas prejudicando seus concorrentes.

Em casos como esse, seria possível propor uma tributação que não é fundada na manutenção do Estado, mas sim no desestímulo de uma determinada prática. Essa tributação de caráter extrafiscal não é, em teoria, relacionada ao equilíbrio das contas públicas. Em realidade, trata-se de uma política pública promovida por meio do uso da tributação.

---

3 **WHO-UN**. Fiscal policies for Diet and Prevention of Noncommunicable Diseases. Disponível em: <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/250131/1/9789241511247-eng.pdf?ua=1>. Acessado em 10 de agosto de 2017.

4 PIGOU. Arthur C. **The Economics of Welfare**. Londres: McMilan, 1920.

Evidentemente, a mera tributação do produto cuja externalidade não é absorvida por meios convencionais já diminuiria o desequilíbrio. Voltando ao exemplo anterior, com o couro mais caro – com a poluição estimada internalizada em seu preço – abre-se a possibilidade de produtos alternativos se tornarem mais competitivos. Mas qual seria o destino do tributo arrecadado?

Considerando que tal tributo não tem caráter fiscal, não seria destinado ao erário e às despesas convencionais do Estado. O correto seria a vinculação entre os valores arrecadados e a solução do problema que originou o tributo extrafiscal. Novamente com o exemplo do couro, o problema é a poluição. Nesse caso a solução seria simples: como o Estado gasta "x" com a preservação e recuperação do rio "y", correto seria "x" ser repassado para o preço do couro. Assim o resultado da tributação extrafiscal está diretamente relacionado com a sua razão de ser: a externalidade que se busca internalizar naquela determinada produção.

Mas Pigou foi além. Em casos onde não há interesse na promoção e manutenção daquele tipo de produção, pode-se usar o resultado da tributação extrafiscal para promover produtos alternativos.[5] Em outras palavras, os valores arrecadados junto à indústria coureira (indesejável) seriam utilizados para subsidiar produtos concorrentes (desejáveis) cuja manufatura envolva menos ou nenhuma poluição. Esse modelo normativo de tributação é comumente chamado de "*pigouvian tax*".[6]

Nesse caso, o cenário ideal envolveria encontrar um produto alternativo que possuísse externalidades positivas. Assim, seria possível internalizar no produto benéfico a economia que o Estado acaba tendo em razão de sua utilização.[7]

Portanto, ainda trabalhando com o exemplo do couro, percebe-se que há mais de uma forma de alocar os valores arrecadados com a tributação da atividade contra os seus resultados indesejados da mesma. Tanto é possível agir no sintoma, protegendo ou recuperando o rio que recebe os detritos tóxicos, quanto é possível subsidiar um produto alternativo ao couro cuja produção envolva menos ou nenhuma poluição.

---

5 PIGOU. 1920, p. 168: "§ 11. It is plain that divergences between trade and social net product of the kinds we have so far been considering cannot, like divergences due to tenancy laws, be mitigated by a modification of the contractual relation between any two contracting parties, because the divergence arises out of a service or disservice rendered to persons other than the contracting parties. It is, however, possible for the State, if it so chooses, to remove the divergence in any field by "extraordinary encouragements" or "extraordinary restraints" upon investments in that field. The most obvious forms, which these encouragements and restraints may assume, are, of course, those of bounties and taxes".

6 CALIENDO, Paulo; COSTA-SILVA, Bruno M. C. Direito à saúde, alimentação saudável e extrafiscalidade. In: **Revista de Direito do Consumidor**, 108, nov-dez 2016, p. 191-210.

7 STIGLITZ, Joseph E. **Economics of the Public Sector**, 3ed. Nova Iorque, NY, EUA: W. W. Nortan & Cia., 1999, p224-233.

Há quem não concorde com a intervenção mais marcada no mercado,[8] estabelecendo produtos desejáveis e indesejáveis, consequentemente preferindo a mera destinação dos valores arrecadados para sanar a externalidade negativa que até então não estava internalizada no preço final do produto. Mas o que fazer quando não há como apurar ou sanar os prejuízos decorrentes dessa externalidade negativa?

O exemplo do couro deixa de ser instrumental nesse ponto, pois caso não haja tecnologia para reparar o rio ou impedir sua deterioração, haveria mais sentido em proibir a atividade do que tributá-la e subsidiar produtos alternativos para inviabilizar sua produção em razão de indução na elasticidade de preço.

Neste ponto, faz-se mais adequado o exemplo utilizado pelo próprio Pigou: as bebidas alcoólicas.[9] Em relação às bebidas alcoólicas, os prejuízos são múltiplos, difusos e nem sempre identificáveis ou sanáveis. O consumo excessivo de álcool é sempre nocivo para a saúde, mas em vários casos é difícil vinculá-lo de forma mais direta a uma enfermidade adquirida. Os prejuízos sociais são notórios, seja em relação à violência, aos acidentes de trânsito ou à desestruturação de famílias. Em todos esses casos há imensa dificuldade de sanar e mensurar os prejuízos.[10]

Além disso, há uma também notória dificuldade de impor a proibição da produção, não apenas em razão da facilidade para se produzir bebidas alcoólicas artesanalmente, mas, principalmente, em razão da dificuldade de adesão das pessoas ao cumprimento da proibição. Havendo demanda, tem-se muito trabalho para conter a produção e comercialização de um determinado produto. No caso das bebidas alcóolicas, as experiências históricas de proibição atestam não apenas a manutenção da demanda, mas também casos nos quais a indisposição da população com a proibição beirava a desobediência civil.[11]

Em cenários como esses, não há como destinar, de forma adequada, os valores arrecadados para sanar as externalidades negativas. Claro que no caso das bebidas alcoólicas não é realista supor ser possível substitui-las por água e sucos. Entretanto, os alimentos nocivos à saúde, em geral, possuem alternativas em produtos análogos, o que torna a sua tributação extrafiscal adequada para a aplicação de um modelo pigouviano.[12]

---

8 COASE, Ronald H. **The Firm, the Market, and the Law**. Chicago-IL, EUA: University of Chicago Press, 2012.
9 PIGOU. 1920, p. 168.
10 THORNTON, Mark. **The Economics of Prohibition**. Salt Lake City-UT, EUA: UU Press, 1991.
11 THORNTON. 1991.
12 CALIENDO. 2016.

02 A tributação de alimentos nocivos à saúde

Durante a década de 1980, O Dr. Kelly D. Brownell, então diretor do Rudd Center for Food Policy and Obesity at Yale, defendeu que a indústria responsável por *junk foods*[13] não suportava o custo de saúde pública advindo do consumo de seus produtos, o que os tornava artificialmente mais baratos que os alimentos saudáveis.

Diante disso, Brownell propôs as "*Fat Taxes*" para combater tal distorção. As *Fat Taxes* nada mais eram do que uma proposta de tributação extrafiscal sobre alimentos nocivos à saúde, com o singelo objetivo de torná-los mais caros e, com os valores arrecadados, promover os alimentos saudáveis.[14]

Brownell sustenta tal intervenção como uma decorrência das externalidades negativas dos alimentos nocivos, as quais impactam na saúde pública e com isso acabam sendo, em grande parte, suportadas pela coletividade.[15]

A posição de Brownell causou controvérsia. O comunicador Rush Limbaugh, notório libertário, foi uma das pessoas a abrir um grande debate público contra as propostas de Brownell, sustentando que as *Fat Taxes* configurariam um ataque à liberdade individual, pois escolhas alimentares envolveriam autonomia e privacidade para além dos limites de atuação do Estado.[16]

O argumento de Limbaugh, ainda que não desmereça a urgência posta por Brownell em razão de doenças decorrentes da alimentação precária, tem boa fundamentação e será devidamente enfrentado na próxima parte do presente artigo.

Em meio à polêmica, apenas limitadas medidas em caráter local foram tomadas nos Estados Unidos. O real desenvolvimento de modelos normativos de *Fat Taxes* aconteceria em outros países.

---

[13] Alimentos hipercalóricos, exageradamente gordurosos, com largas quantidades de sal e açúcar, entretanto, pobres em proteínas, vitaminas e minerais.

[14] ALEMANNO, Alberto; CARREÑO, Ignacio. Fat Taxes in the EU Between Fiscal Austerity and the Fight Against Obesity. In: **European Journal of Risk Regulation**, Vol. 2, Issue 4. Berlin: Lexxion Verlagsgesellschaft, 2011, p572: "The concept of modern food taxes was pioneered by Kelly Brownell, an internationally renowned expert in obesity based at Yale University. Professor Brownell observed in the early 1990s that foods high in fat and low in nutritional value were among the cheapest on the market and subsequently proposed the creation of a food tax. The stated aim of this fiscal measure was not only to offset this price imbalance but also to collect resources to be invested in nutrition programs".

[15] BROWNELL, Kelly D.; FARLEY, Thomas; WILLETT, Walter C.; POPKIN, Barry M.; CHALOUPKA, Frank J.; THOMPSON, Joseph W.; LUDWIG, David S. The Public Health and Economic Benefits of Taxing Sugar-Sweetened Beverages. In: **The New England Journal of Medicine**, vol. 361, Nº. 16. Waltham, MA, Estados Unidos: Massachusetts Medical Society, 2009, p1602: "Medical costs for overweight and obesity alone are estimated to be $147 billion — or 9.1% of U.S. health care expenditures — with half these costs paid for publicly through the Medicare and Medicaid programs".

[16] CALIENDO. 2016, p. 197.

Em 2013, o parlamento mexicano implementou a tributação extrafiscal sobre produtos com altos níveis de açúcar por meio de alteração na "*ley del impuesto especial sobre producción y servicios*".[17]

Em relação às bebidas, a cobrança é feita por alíquota de valor fixo, de um dólar por litro de bebida rica em açúcar, já os demais alimentos cobra-se a alíquota fixa de 8% para todo o produto que sobrepujar 275 calorias para cada 100 gramas.

Tal medida, que contou com amplo apoio popular, foi instituída em decorrência de que, naquele mesmo ano, o México se tornou o país com a maior proporção de obesos em sua população: aproximadamente 70% dos adultos e 33% das crianças sofrem de sobrepeso ou obesidade[18]. Esse fator foi atribuído principalmente ao fato de o consumo de refrigerante per capta no México ser de 163 litros por habitante ao ano[19].

O modelo mexicano apresenta bons números e virou até mesmo referência para a Organização Mundial da Saúde.[20] Apesar do sucesso, ele é criticado por variadas razões, com destaque para: (i) a restrição de liberdade, (ii) a regressividade do tributo e (iii) a suposta baixa eficiência da tributação de caráter extrafiscal sobre alimentos danosos.[21] A crítica relacionada à restrição de liberdade será analisada na próxima parte do presente artigo. Em relação às outras duas, cabe um breve enfrentamento.

O problema da regressividade é inegável, pois na medida em que o tributo é repassado ao preço final, quem arca com ele é o consumidor, de modo que em não se atingindo o objetivo, qual seja, a redução no consumo de alimentos nocivos, a tributação serviria apenas como punição aos consumidores, impactando mais fortemente naqueles que são financeiramente menos favorecidos.

A suposta baixa eficiência demanda mais pesquisa antes de ser dada como fato. Há estudos que apontam para uma maior efetividade da punição (tributo) do que de medidas

---

17 **MÉXICO**. Ley del impuesto especial sobre producción y servicios. Disponível em: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/78_271216.pdf>. Acessado em: 09/08/2017.

18 Segundo a OMS, sobrepeso e obesidade são definidos como acumulação de gordura anormal ou excessiva que pode prejudicar a saúde. O IMC (índice de massa corporal) é o critério simples utilizado para classificar sobrepeso e obesidade. O IMC é calculado dividindo-se o peso pelo quadrado da altura (em metros). Adultos com IMC igual ou maior que 25 estão com sobrepeso, e adultos com IMC igual ou maior de 30 são considerados obesos. **WHO-UN**. Obesity and overweight. Disponível em: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs311/en/>. Acessado em: 09/08/2017.

19 **OXFAM**. México es ya el mayor consumidor de refresco en el mundo. Disponível em: <http://atencion.oxfammexico.org/mexico-es-ya-el-mayor-consumidor-de-refresco-en-el-mundo-3/#>. Com acesso em 14/08/2017.

20 **WHO-UN**. Fiscal policies for Diet and Prevention of Noncommunicable Diseases. Disponível em: <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/250131/1/9789241511247-eng.pdf?ua=1>. Acessado em 10 de agosto de 2017.

21 CALIENDO. 2016, p. 200.

educativas. Por outro lado, estudos também indicam algo já conhecido de pesquisas com outros processos de tributação extrafiscal: as pessoas que mais precisam afastar-se do produto nocivo, são aquelas que consomem por compulsão/vício e, consequentemente, têm menos chance de serem desestimuladas pela elasticidade de preço, acabando por serem meramente punidas pela tributação.[22]

Ainda que tais dados tenham valor, é preciso ampliar as pesquisas, observando diferenças relacionadas aos diversos alimentos nocivos e às sociedades nas quais as medidas são aplicadas. Um bom exemplo disso é a experiência dinamarquesa.

No dia 1º de outubro de 2011, entrou em vigor a "*lov om afgift af mættet fedt i visse fødevarer*", literalmente "lei dinamarquesa de tributação extrafiscal sobre as gorduras saturadas", também chamada de "*lov 247*", a qual havia sido promulgada em 21 de dezembro de 2010.[23]

Referida lei estabeleceu a tributação extrafiscal de produtos alimentícios, importados ou fabricados na Dinamarca, como carnes, laticínios, gordura animal, óleos comestíveis, margarina e produtos similares a estes, quando contivessem 2,3% de gordura saturada em sua composição. Nesses casos, incidia tributo por meio de alíquota de valor fixo de dezesseis kroner[24] por cada grama de gordura saturada.[25] Produtos com percentual inferior, produtos destinados à exportação, usados medicinalmente ou não destinados ao consumo humano eram isentos.[26]

---

[22] ALEMANNO, 2011, p573: "While studies show that eating behavior may be more responsive to price increases than to nutritional education, there is also evidence that obese individuals are less responsive to changes in the price of food than normal-weight individuals. Indeed, a fat tax may have less impact than its advocates expect. Some studies on the effect of cigarette and alcohol "sin taxes" suggest heavy users are less influenced by price changes than others, so that a fat tax may do little to improve health, at least for today's junk-food addicts. This suggests that fat taxes are more likely to prevent obesity than to tackle it".

[23] EKSTRAND, Susie Stærk; NILSSON, Kristine Lilholt. Denmark: Danish Parliament approves Fat Tax Taxes. In: **European Food & Feed Law Review**, vol. 6, issue 2. Berlin: Lexxion Verlagsgesellschaft, 2011, p. 126: "The tax is imposed on every person or business manufacturing or importing the aforementioned products from a third country or EU Member State. The Act also imposes a reimbursement duty on processed foods imported into the country that contain ingredients which would have been taxed in accordance with the provisions of the Act".

[24] Kroner é o plural de krone, que literalmente se traduz por coroa, a moeda local da Dinamarca, cujo símbolo é o "kr". Um euro equivalia, e ainda equivale a aproximadamente sete coroas dinamarquesas.

[25] ALEMANNO, 2011, p573-74: "On 1 October 2011, the Danish Fat Tax Act came into effect. The tax of DKK 16 (around EUR 2.15) per kilogram of saturated fat is imposed on all food products produced in and imported into Denmark."

[26] ALEMANNO, 2011, p574: "The tax does not apply to products containing less than 2.3 % per weight of saturated fat, which means that most types of milk are exempt. Goods for export, animal feed, additives, certain food supplements and medicines are also exempt". No mesmo sentido: EKSTRAND, 2011, p126: "The Act provides a tax of DKK 16 per kg of saturated fat in the products. In order to exempt milk and low fat dairy products from the scope of application of the fat tax, a lower threshold has been introduced, whereby products containing less than 2.3% fat (saturated and unsaturated) are exempt from the tax."

A lei foi um fracasso absoluto, sendo revogada pouco mais de um ano depois da sua promulgação.[27] Quais seriam as possíveis razões de tão retumbante fracasso?

Em realidade, o modelo normativo dinamarquês era bastante problemático. Os critérios legais, além de atingirem alimentos que são prejudiciais apenas se consumidos excessivamente, incidiam sobre "alimentos básicos", como óleos e similares, os quais são utilizados na preparação dos "alimentos compostos", o que impactou de forma generalizada na rotina alimentar do país. Além disso, uma grande parte dos produtos atingidos pela tributação eram produzidos artesanalmente por inúmeros pequenos produtores, ocasionando dificuldades de fiscalização.

Esses aspectos práticos sem dúvida contribuíram, mas o diferencial para a falência da medida parece ter sido a falta de adesão popular. Os dinamarqueses, geralmente ordeiros, repudiaram a lei ao ponto de o contrabando de carnes e laticínios dos países vizinhos se tornar endêmico.[28]

Percebe-se que enquanto no México o objeto da tributação afetava a grande indústria e era apontado como o causador de uma pandemia, gerando um clamor público por medidas contra a obesidade e a diabetes infantil, na Dinamarca o objeto era diretamente vinculado a hábitos alimentares enraizados e não havia uma percepção de urgência no combate às consequências do consumo de gorduras. Essas diferenças de contexto determinaram um cenário de recepção calorosa e outro de repúdio contundente.

03 Adesão social e comprometimento

Ainda que questões técnicas tenham influenciado os resultados nas experiências descritas, o protagonismo do engajamento social é inegável, seja no sucesso da experiência mexicana, seja no fracasso da experiência dinamarquesa. Enquanto no México a tributação atendia a um clamor social e midiático de um país que havia sido alçado à condição de "mais obeso do mundo", tendo na diabetes, especialmente a infantil, uma pandemia, na Dinamarca a

---

[27] COUTRELIS, Nicole; RIHOUEY-ROBINI, Lise. Palm Oil: The "Nutella Tax" Has Been Rejected But the Debate Continues. In: **European Food & Feed Law Review**, vol. 8, issue 1. Berlin: Lexxion Verlagsgesellschaft, 2013, p. 61-63, 3p.

[28] NILSSON, Kristine Lilholt. Danish Government Sounds the Retreat on Sugar and Fat Taxes. In: **European Food & Feed Law Review**, vol. 7, issue 5. Berlin: Lexxion Verlagsgesellschaft, 2012, p285-6: "The proposed sugar tax has been widely criticized by food producers, foreseeing an increase in cross-border shopping and massive shop closures in the already struggling fringe areas bordering Germany. […] At the same time the already imposed tax on saturated fats has for many reasons grown increasingly unpopular. Most significantly, lobbyists have presented overwhelming evidence of a drastic increase in cross-border shopping of meats and dairy products. […] And, as statistics have shown that Danes are willing to travel all the way to Germany to purchase meat, candy and soda, the actual proceeds did not match the projected revenue".

legislação vinha desacompanhada de mobilização social e incidia diretamente sobre alimentos de forte representação cultural no país, como o queijo.

Evidentemente, não se trata de um caso de amor dinamarquês ao queijo, tampouco de um caso de desamor mexicano aos refrigerantes. Trata-se daquilo que Amartya Sen chama de *commitment*, no sentido de comprometimento.[29]

A teoria da ação racional é baseada em consistência. Se uma pessoa prefere bananas a maçãs, e maçãs a morangos, ela necessariamente irá preferir bananas a morangos e estas preferências declaradas serão demonstráveis, observáveis e repetíveis. O problema dessa linha de raciocínio é a desconsideração da complexidade das dinâmicas sociais e das pessoas em si próprias.[30]

Da mesma forma que uma pessoa pode ter um motivo específico de caráter externo para preferir morangos a bananas e contrariar sua declaração original – ela pode estar recebendo uma visita ou enfrentando qualquer outro tipo de interferência em sua escolha – ela também pode simplesmente mudar de opinião de forma definitiva ou transitória. Em outras palavras, é absolutamente humano que em um determinado dia a pessoa decida que quer levar morangos para casa.

Em cenários mais complexos, maiores são os fatores que podem influenciar uma decisão. Desconsiderando a visão primária de egoísmo que torna a teoria da ação racional uma ferramenta exata e falha, tem-se uma teoria da ação racional que opera por aproximação, e tem melhores resultados em diagnósticos do que em previsões.[31]

Sen então observa dois tipos de inclinações: a simpatia e o comprometimento. Ambos passam por um processo que refuta uma teoria da ação racional baseada na ideia clássica de egoísmo e autointeresse como motivação única de uma pessoa. Para poder trabalhar com os conceitos de Sen é necessário ao menos deslocar-se para o utilitarianismo de John Stuart Mill, que vê uma necessidade de análise do autointeresse individual com o interesse coletivo, até mesmo como forma de proteger e garantir o autointeresse. Para Mill o egoísmo é sempre patológico.[32]

---

[29] SEN, Amartya K. Rational Fools: A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory. In: **Philosophy & Public Affairs**, Vol. 6, No. 4 (Summer, 1977), p. 317-344.

[30] SEN, Amartya K. **Development as Freedom**. Nova Iorque, NY-EUA: Alfred A. Knopf, 2000, p. 270: "In some of the literature in economics and politics (but less often in philosophy) the term "rational choice" is used, with breathtaking simplicity, for the discipline of systematic choice based exclusively on personal advantage. If personal advantage is narrowly defined, then this type of "'rational" modeling would make it hard to expect that considerations of ethics, or justice, or the interest of future generations will have much role in our choices and actions".

[31] SEN. 1977, p. 323-326.

[32] MILL, John S. **Utilitarismo**. Porto, Portugal: Porto Editora, 2005.

Percebe-se que a motivação do indivíduo em uma teoria da ação racional complexa vai levar em consideração escolhas que ele faz em razão da coletividade. Nesse ponto, caberia uma infindável discussão sobre o quanto de autointeresse existe nesses atos que parecem altruístas e desinteressados. Ainda que tal debate seja valoroso, para fins da análise aqui proposta ele não tem impacto relevante. A ideia aqui é apenas adotar de forma discreta a linha de Mill e Sen e admitir que as pessoas, por sua natureza predominantemente gregária e sociável, consideram os outros quando fazem suas escolhas.

Sen então, conforme mencionado antes, divide em dois tipos de motivação essa consideração. A simpatia seria uma aprovação descomprometida. Movida por simpatia, uma pessoa vai eventualmente fazer escolhas que beneficiem os demais, mas sem abrir mão de seus interesses. O comprometimento opera em um nível de ação, no qual a pessoa não abre mão daquela posição em relação à coletividade, razão pela qual ela estará comumente disposta a abrir mão de seus interesses para garantir a posição defendida.[33]

Sen usa o exemplo da tortura. Uma pessoa pode ter uma verdadeira ojeriza em relação à prática, mas ela não está disposta a ir além de manifestações públicas inofensivas e suporte distante a quem decidir construir um cenário de enfrentamento. Isso é simpatia. Por outro lado, uma pessoa pode não se sentir diretamente afetada pela tortura em si, mas os valores que a tortura relativiza são aqueles que essa pessoa não admite ver diminuídos, de forma que ela está disposta a agir, a construir um cenário de enfrentamento no qual ela pode ter prejuízo pessoal.[34]

O exemplo de Sen, de forte apelo político e inevitável carga de idealismo pode não ser o melhor para relacionar com a análise aqui pretendida, sendo necessário trazer um exemplo mais mundano.

Os gaúchos são notórios produtores e consumidores de carne vermelha. Há forte elemento identitário ligado ao consumo de carne ovina e bovina, um orgulho que parte das técnicas de criação destes animais, passa pela qualidade da carne obtida, da excelência em seu preparo e da paixão pelo seu consumo. Evidentemente, os gaúchos não guardam a mesma relação com refrigerantes e outros produtos industrializados que utilizam açúcar.

---

[33] SEN, Amartya K.; WILLIAMS, Bernard. Introduction: Utilitarianism and beyond. In: SEN, Amartya K.; WILLIAMS, Bernard (org.). **Utilitarianism and Beyond**. Nova Iorque, NY-EUA: Cambridge University Press, 1990, p. 01-22.

[34] SEN. 1977, p. 326: "As we consider departures from "unsympathetic isolation abstractly assumed in Economics", to use Edgeworth's words, we must distinguish between two separate concepts: (i) sympathy and (ii) commitment. The former corresponds to the case in which the concern for others directly affects one's own welfare. If the knowledge of torture of others makes you sick, it is a case of sympathy; if it does not make you feel personally worse off, but you think it is wrong and you are ready to do something to stop it, it is a case of commitment".

Conforme afirmado no início dessa parte do artigo, os dinamarqueses não foram movidos pela sua paixão por queijo. A questão envolvendo intervenção estatal é sempre a proteção das liberdades. Quanto mais intervenção, menos liberdade.

Portanto, a interferência em algo tão elementar como a alimentação pode ser percebida como uma ofensa à liberdade individual. Pequenos atos cotidianos, em especial quando ungidos na cultura local, podem adquirir grande importância quando sofrem restrições. A sensação de cerceamento ocasiona resposta contundente, pois, nesse nível, a liberdade pessoal geralmente é percebida como inegociável. Tem-se um comprometimento em jogo, não com a comida em si, mas com a interferência em escolhas que são observadas como inerentes à dignidade da pessoa humana.

Ainda que a escolha dos alimentos possa parecer frívola, seu caráter cotidiano e suas raízes culturais justificam esse sentimento de desrespeito à dignidade. A percepção da pessoa acerca de si mesma e do seu grupo social, somada ao seu poder decisório sobre o seu corpo e a sua vida privada são elementos diretamente ligados aos direitos da personalidade, consequentemente aos direitos fundamentais.[35]

Não bastando, é inegável a inclusão da alimentação saudável no conteúdo do direito à saúde, garantido pelo artigo 196 da Constituição,[36] cuja ampla abrangência é cristalina no texto constitucional.[37]

Logo, não foi surpresa a resistência dos dinamarqueses ao modelo lá implementado, tampouco o apoio mexicano a um modelo que decorreu de clamor social. Em realidade, seria possível dizer que no caso mexicano o comprometimento com outros valores inegociáveis, talvez a própria dignidade, tenha esvaziado um possível sentimento de ofensa à liberdade individual.

Além desse cuidado com o objeto da tributação e com o contexto no qual ela será implementada, a destinação dos valores arrecadados também tem potencial relevância no comprometimento das pessoas com a defesa da liberdade ou com a promoção de uma alimentação saudável.

Em um país como o Brasil, de notória desigualdade, um modelo normativo que apenas eleve o preço de certos alimentos poderá ser duramente mal visto, ainda mais se os valores

---

35 SARLET, Ingo W. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional, 11ª ed. revisada e atualizada. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. // SCHREIBER, Anderson. **Direitos da Personalidade**, 3a edição, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2014.

36 CALIENDO, 2016, p. 192.

37 CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; Sarlet, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo, Saraiva/Almedina, 2013, p1931-6.

arrecadados forem para o caixa do Estado. A insatisfação com os serviços públicos e com o volume de tributos faz parte da realidade brasileira atual. A implementação de um modelo sem aderência pode instigar outros atores sociais a atacar a proposta.

A construção de um modelo com subsídios para alimentos saudáveis emprestaria ao modelo normativo um importante caráter de justiça social. Esse caráter ganharia ainda mais força se os produtos não fossem apenas saudáveis, mas necessários. A destinação do dinheiro arrecadado com bebidas lácteas adocicadas para subsidiar substitutivos do leite para crianças com dietas restritivas é um bom exemplo. Quanto mais severa é a condição da criança, mais restritiva é a sua dieta e mais cara é a bebida indicada para a manutenção de uma nutrição adequada. Qualquer subsídio nesses produtos viabilizaria o acesso por camadas que hoje dependem do Estado.

Ainda que no Brasil o Estado forneça esses alimentos, o encaminhamento nem sempre é simples, e a constância da entrega nem sempre é mantida. O desespero de pais que tenham um bebê altamente alérgico diante da falta do produto é o tipo de situação que desarma opiniões contrárias à medida e ganha pessoas comprometidas com ela, seja em razão da proteção da criança, da justiça social ou de qualquer outro desdobramento relacionado com a dignidade das pessoas que serão favorecidas.

Conclusão

A melhora de condições para grupos sociais fadados a uma alimentação precária é uma demanda urgente. Evidentemente, a garantia da subsistência alimentar é o núcleo deste tema, mas a preocupação com a qualidade desta alimentação é um recorte que vem ganhando força, afinal, a mera ingestão de calorias suficientes para a sobrevivência não garante uma qualidade de vida e um desenvolvimento dignos para a pessoa.

Uma alimentação minimamente rica e diversificada é fundamental para o desenvolvimento físico e intelectual, bem como para a prevenção de doenças. Nesse contexto, uma série de políticas públicas são projetadas, testadas e implementadas nos mais diversos países, algumas com sucesso, outras não.

No presente artigo sustenta-se a instrumentalidade e viabilidade da tributação extrafiscal de alimentos nocivos à saúde no Brasil. Entretanto, assevera-se a necessidade de observar o alvo da tributação no contexto econômico e social no qual se pretende implementar a medida. A tributação extrafiscal da gordura animal no Rio Grande do Sul, por exemplo, está

fadada ao fracasso, pois dificilmente a população estará disposta a anuir com essa interferência em sua autonomia.

Por outro lado, a implementação de um modelo análogo ao mexicano parece viável. Ainda assim, seria prudente vincular os valores arrecadados ao subsídio de produtos alternativos desejáveis, e para fugir do dilema da fundamentação da preferência, seria aconselhável ir além dos alimentos saudáveis, buscando subsidiar aqueles que tem caráter medicinal e cujo preço implica na impossibilidade de consumo por inúmeras famílias, deixando-as absolutamente dependentes do fornecimento pelo Estado.

O caráter médico desses alimentos especiais e a dificuldade de acesso aos mesmos daria força ao modelo normativo, aumentando a sua possibilidade de ser viável. Com justiça social e fundamentação médica adequada, talvez a intromissão em algo tão elementar como a alimentação ganhe um caráter de utilidade pública e não de arbitrariedade.

Referências

ALEMANNO, Alberto; CARREÑO, Ignacio. Fat Taxes in the EU Between Fiscal Austerity and the Fight Against Obesity. In: **European Journal of Risk Regulation**, Vol. 2, Issue 4. Berlin: Lexxion Verlagsgesellschaft, 2011, p571-576, 6p.

BROWNELL, Kelly D.; FARLEY, Thomas; WILLETT, Walter C.; POPKIN, Barry M.; CHALOUPKA, Frank J.; THOMPSON, Joseph W.; LUDWIG, David S. The Public Health and Economic Benefits of Taxing Sugar-Sweetened Beverages. In: **The New England Journal of Medicine**, vol. 361, Nº. 16. Waltham, MA, Estados Unidos: Massachusetts Medical Society, 2009, p1599-1605, 7p.

CALIENDO, Paulo; COSTA-SILVA, Bruno M. C. Direito à saúde, alimentação saudável e extrafiscalidade. In: **Revista de Direito do Consumidor**, 108, nov-dez 2016, p. 191-210.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; Sarlet, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo, Saraiva/Almedina, 2013.

COASE, Ronald H. **The Firm, the Market, and the Law**. Chicago-IL, EUA: University of Chicago Press, 2012.

COUTRELIS, Nicole; RIHOUEY-ROBINI, Lise. Palm Oil: The "Nutella Tax" Has Been Rejected But the Debate Continues. In: **European Food & Feed Law Review**, vol. 8, issue 1. Berlin: Lexxion Verlagsgesellschaft, 2013, p. 61-63, 3p.

CRESPO, A. P. Albernaz; GUROVITZ, Elaine. A pobreza como um fenômeno multidimensional. In: **Revista de Administração de Empresas eletrônica**. FGV, volume 01, número 02, jul-dez 2002.

EKSTRAND, Susie Stærk; NILSSON, Kristine Lilholt. Denmark: Danish Parliament approves Fat Tax Taxes. In: **European Food & Feed Law Review**, vol. 6, issue 2. Berlin: Lexxion Verlagsgesellschaft, 2011, p. 126.

MILL, John S. **Utilitarismo**. Porto, Portugal: Porto Editora, 2005.

NILSSON, Kristine Lilholt. Danish Government Sounds the Retreat on Sugar and Fat Taxes. In: **European Food & Feed Law Review**, vol. 7, issue 5. Berlin: Lexxion Verlagsgesellschaft, 2012, p. 285-286, 2p.

PIGOU. Arthur C. **The Economics of Welfare**. Londres: McMilan, 1920.

SARLET, Ingo W. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional, 11ª ed. revisada e atualizada. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SCHREIBER, Anderson. **Direitos da Personalidade**, 3a edição, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2014

SEN, Amartya K. **Development as Freedom**. Nova Iorque, NY-EUA: Alfred A. Knopf, 2000.

SEN, Amartya K. Rational Fools: A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory. In: **Philosophy & Public Affairs**, Vol. 6, No. 4 (Summer, 1977), p. 317-344.

SEN, Amartya K.; WILLIAMS, Bernard. Introduction: Utilitarianism and beyond. In: SEN, Amartya K.; WILLIAMS, Bernard (org.). **Utilitarianism and Beyond**. Nova Iorque, NY-EUA: Cambridge University Press, 1990, p. 01-22.

STIGLITZ, Joseph E. **Economics of the Public Sector**, 3ed. Nova Iorque, NY, EUA: W. W. Nortan & Cia.

THORNTON, Mark. **The Economics of Prohibition**. Salt Lake City-UT, EUA: UU Press, 1991.

JOTA

Um IVA para o Brasil

Uma proposta radical e inovadora que redistribui corretamente as bases de incidência

Paulo Caliendo

14 março de 2017 - 06h22

Pixabay

276 Partilhar

Samuel Beckett eternizou na literatura o sentimento da espera sem vislumbre de chegada, na famosa peça de teatro "*Esperando Godot*". A obra tem um tom de absurdo e se desenrola em torno da espera sem fim pelo protagonista, que nunca chega. O sentimento é de incompletude constante e retrata muito bem o misto de expectativa e frustração que acomete aqueles que aguardam a solução de algo eternamente irresolvido.

Quando se fala em reforma tributária muitos imediatamente disparam o gatilho emocional de desânimo ou desconfiança. Parece que de novo estamos a tratar de um assunto nacional insolúvel.

O desejo de reforma tributária é antigo e remonta aos primeiros anos de vigência da Constituição promulgada em 1988. Nem o novo sistema tributário era posto à prova e já existiam propostas para a sua completa reforma. Havia um sentimento precoce de caducidade. Haveriam os constituintes errado na formatação do Estado Fiscal? De todos os lados proliferavam vozes pelo descompasso entre os legítimos desejos de um sólido Estado Social e um desengonçado Estado Fiscal, raquítico no financiamento de políticas fiscais e pesado na incidência sobre os negócios privados. A equação fiscal do novel Estado Democrático de Direito não fechava.

Outro questionamento ensurdecedor indagava o porquê da Constituinte de 1988 não ter adotado o IVA, como modelo para tributação sobre o consumo, tal como a amplíssima maioria dos Estados desenvolvidos e da região. Todos os vizinhos regionais haviam migrado para o novo modelo entre os anos 70 e 80, bem como todos os principais parceiros comerciais do país. Havia uma sucessão irrefreável de adoções, atingindo mais de 160 jurisdições no mundo[1].

Não se podia debitar a um senso de conservadorismo na doutrina. Pelo contrário, a fiscalidade brasileira se demonstrava aberta a novas teorias e tendências. Diferentemente do que ocorriam em outras searas doutrinárias. O Código Comercial de 1850 ainda era vigente, no momento da promulgação da CF/88, o Código Civil era de 1916, que por sua vez havia revogados as disposições das Ordenações Portuguesas. Nesse último caso, o país havia pulado as novidades francesas do *Code Civil* de Napoleão.

No campo tributário não haviam estas resistências. O Imposto de Renda foi criado em 1922 muito antes que os vizinhos regionais. O Brasil criaria o Imposto sobre Vendas e Consignações em 1922, um pouco após a criação do similar francês. O Imposto de Consumo

adotava princípios modernos da fiscalidade francesa, da *taxe sur la valeur ajoutée*, concebido por *Maurice Lauré*, *Diretor Geral de Impostos*. A França adotou o novo tributo em 1954 e o Brasil adotaria o seu em 30 de dezembro de 1958, com a edição da Lei 3.520, posteriormente transformado em IPI, em 1964.

O ICM havia sido criado pela Emenda Constitucional n. 18, de 1965, adotando receptivamente as novas ideias de combate à cumulatividade nos tributos sobre o consumo. Enquanto o modelo francês era limitado a alguns produtores, o ICM se estendia para todos; pequenos, médios e grandes contribuintes eram abrangidos. Surgia o primeiro tributo sobre consumo não-cumulativo estadual. Todas as demais legislações criaram tributos centralizados no ente federal, com as exceções tardias do Canadá e Índia. Esses dois grandes países, também, se caracterizavam por suas gigantescas dimensões territoriais, necessidade de descentralização administrativa e de financiamento estadual.

Cabe ressaltar que a recepção foi incompleta e podemos dizer que em alguns casos foi falha, mas é indubitável que houve a recepção precoce de ideias inovadoras.

Chama atenção o fato de que não houve a adoção completa do modelo IVA. O que haveria de distinto? Alguns podem alegar que temos um IVA nacional, tropicalizado. Outros dirão que se trata de um IVA remediado, desnutrido, esquálido em seus fundamentos. Outras vozes mais críticas diriam que nosso ICMS é um falso IVA, um bastardo, manco e coxo, desmerecedor de sua nobre genealogia francesa distante.

A formatação inicial do ICM era bastante inovadora, tinha base ampla, permitia o crédito e seu caráter estadual era uma novidade. Na início, a sua adoção foi um tremendo sucesso financeiro, abastecendo os cofres estaduais, racionalizando os negócios e permitindo o surgimento de um ampla base industrial no país, ampliando a capacidade de financiamento do governo. As reformas tributárias da década de 60 ampliaram profundamente a capacidade de financiamento não-inflacionário (endividamento e emissão de moeda). A carga tributária nacional saiu de um percentual de 16,5% do PIB, no biênio 1963/64, para 25-26% no final da década[2]. O salto de 10 pontos percentuais, em tão curto espaço temporal, não objetivava sufocar a iniciativa empresarial, mas ao contrário, estava vocacionado para o crescimento econômico.

Havia, um grande obstáculo, equação fiscal errônea tornou nosso modelo obsoleto e deficiente. O Brasil, incialmente inovador, perdeu as grandes alterações produzidas logo após. A França modificaria radicalmente o seu sistema em 1968 e adotaria o modelo de base ampla. As demais legislações europeias seguiriam a tendência francesa, tais como a Alemanha (1968), Países Baixos (1969), Luxemburgo (1970), Bélgica (1971) e Itália (1973)[3] . Três pontos nos diferenciariam: a nossa restrição ao aproveitamento somente do crédito físico, a não-desoneração das exportações e a exclusão dos serviços da base. A nossa inovação surgia envelhecida por um originalismo prejudicial.

A justificativas para o originalismo pareciam destacar nossas virtudes, afinal nenhum país-continente havia adotado o IVA, nem os Estados Unidos, nem Canadá (1991), nem a Rússia (1992), China (1994) ou Índia (2000). Contudo, perdemos a grande oportunidade histórica em atualizarmos a nossa legislação, na Constituinte de 1988. Aquele era o momento certo de corrigirmos a equação fiscal, equilibrar demandas sociais e econômicas; a distribuição de renda e a produção de riqueza; as tarefas de um governo central, das tarefas estaduais e locais; enfim, permitir um equilíbrio entre tarefas constitucionais e receitas públicas. A Carta do Cidadão falhou gravemente em produzir um sistema eficiente de finanças públicas.

A Constituinte de 1988 foi movida por dois objetivos democráticos: descentralização política e desconcentração econômica. Para concretizar esses fins foram erguidos dois pilares financeiros no texto constitucional: o fortalecimento da seguridade social e o aprofundamento do federalismo fiscal. Houve uma forte mudança na repartição de receitas e competências federais. O Estados e os Municípios aumentaram a sua participação em detrimento da União. Os impostos seletivos da União seriam extintos (sobre a energia elétrica, os combustíveis, minerais, transportes rodoviários e serviços de comunicação), e suas bases seriam integradas ao ICMS. Os Fundos Estaduais e Municipais ampliariam a transferência do produto da arrecadação do IR e do IPI para os Estados e municípios (de 33% para 47% no caso do IR e de 33% para 57% no do IPI)[4]. Como consequência a União perdeu, nos primeiros anos, significativa parcela de participação no bolo nacional, de 60,1% recuou para 54,3% em 1991, enquanto os Estados ampliavam a sua participação de 26,6% para 29,8% e os municípios, de 13,3% para 15,9%. Talvez isso explique o ambiente de ouvidos moucos aos apelos de reforma tributária no período.

A principal proposta de Reforma Tributária, do Dep. Fed. Germano Rigotto, criava uma IVA atualizado. Contudo, este passava o tempo a explicar para ouvidos gentis, mas pouco receptivos. A União precisava cada vez mais de recursos e não queria nem um pouco saber em mais perdas. Os Estados estavam satisfeitos com seu sistema, embevecidos pelas novas receitas, bastava apenas ampliar ainda mais a transferência via fundos. O resultado foram duas décadas perdidas.

Os sinais da crise não tardaram a aparecer e novamente os desejos de reformas tributárias tímidas, quase remendos, foram surgindo. Nada de uma revisão radical do sistema, mas tão somente ajustes fiscais. A inércia foi fatal e os golpes vieram de todos os lados, criação incessante de novas contribuições não partilháveis, a reforma dos regimes do PIS/Cofins (2002/2003), aumento brutal da base de substituição tributária, desonerações fiscais do IPI e IR, criação e ampliação do Simples Nacional, cobrança do Diferencial de Alíquotas, entre outros. Somente para ilustrar, o aumento de casos de substituição tributária cresceu de uma listagem de 66 casos em 2004 em São Paulo, para 281 em 2009[5]; o mesmo aumento ocorreria em Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul.

A cada medida da União havia uma reação dos Estados tentando preservar o pouco que conquistaram na Carta de 1988. O resultado não poderia ser mais desastroso. Estados falidos, União esgotada e municípios em regime de quase insolvência.

O resultado é de que não há um IVA no país, nem os constituintes o desejaram, tampouco as administrações estaduais o defenderam. Houve a aceitação de princípios gerais tidos como válidos e referenciais, especialmente o princípio da não-cumulatividade. Houve a aceitação da base ampla de incidência. Mas, o IVA é bem mais do que esse princípio, ele exige um sistema completo de tratamento da tributação sobre o consumo[6]. No caso brasileiro o constituinte optou por manter a repartição de competências tributárias entre os três níveis da federação União (IPI, CIDEs e PIS/COFINS); Estados e Distrito Federal (ICMS) e Municípios (ISS). É como se existisse um IVA fatiado, dividido e, em alguns casos, compartilhado.

O resultado foi desastroso. Os conflitos de competência se multiplicaram e os tribunais se tornaram abarrotados de casos complexos. Talvez não exista democracia ocidental com tamanha quantidade de casos judicializados, referentes à dúvidas de interpretação da legislação e da Constituição Tributária.

Dentre as razões para a adoção do IVA se destacam as exigências de uma federação funcional. O atual sistema de repartição de competências tributárias entre União, Estados e Municípios não funciona. O STF e o STJ estão sobrecarregados, com conflitos envolvendo os diversos entes federados, especialmente entre o ICMS e o ISS.

Vejamos alguns números. Somente sobre o ICMS existem 22 Súmulas do STJ (Súmulas n. 20, 49, 68, 71, 80, 87, 94, 95, 129,135, 152, 155, 198, 237, 334, 350, 391, 395, 431, 432, 433 e 457). Existem 03 Súmulas sobre o IPI (Súm. n. 411, 494 e 495). Sobre o ISS existem 06 Súmulas editadas (Súm. n. 138, 156, 167, 274, 424 e 524). Os números representam um gigantesco estoque de casos judiciais.

O STJ ainda julgou sob o novo regime de julgamentos de demandas sob o rito repetitivo 06 casos (REsp 1092206/SP, REsp 1110550/SP, REsp 871760/BA, REsp 960476/SC, REsp 886462/RS e REsp 871760/BA).

O STF, por sua vez, editou 03 Súmulas (Súm. n. 660, 661 e 662), além de 02 Súmulas Vinculantes (SV n. 32 e 48) somente sobre o ICMS. Existem, ao total, 31 casos desse imposto submetidos ao regime de repercussão geral, dentre os julgados ou pendentes de julgamento (RE 572762, RE 574706, RE 584100, RE 585535, RE 439796, RE 593824, RE 593849, RE 582461, RE 559937, RE 588149, RE 588954, RE 583327, RE 606107, RE 540829, RE 635688, RE 592887, RE 607056, RE 608872, RE 601967, RE 603917, RE 627051, RE 598677, RE 754917, RE 628075, RE 660970, RE 970821, RE 912888, ARE 665134, RE 680089, RE 835818 e RE 632265).

Os casos de conflitos de competência entre o ICMS, IPI e ISS são os mais diversos, dentre os quais podemos destacar aqueles relativos ao questionamento sobre a exação devida em operações mistas, tais como as realizadas por farmácias de manipulação, gráficas e produção de embalagens, industrialização por encomenda, entre tantas outras.

Os efeitos sobre as finanças públicas de um sistema tributário disfuncional são graves. Há um estoque de mais de um trilhão e quinhentos bilhões de reais em dívida ativa, mais de 600 bilhões em tribunais administrativos e bilhões em programas de parcelamentos. O sistema cobra, mas não arrecada. O sistema legisla, mas não consegue implementar. Por mais que investiguemos meios alternativos de cobrança, o que por sinal é necessário, não se resolvem as causas do caos tributário.

É o momento desta geração dotar o país de um sistema tributário moderno, superando as antigas amarras retóricas da dificuldade ("*é difícil mudar*"); da complexidade ("*é muito complexo*"); da conspiração ("*grandes interesses se opõem*") e outras tantas e deter-se na solução do problema, impondo princípios, fundamentos, prazos e metas.

De todas as propostas apresentadas, parece que há, finalmente e de modo inédito, um grau de relativo acordo sobre as bases da reforma. Talvez o momento nacional tenha facilitado a busca de soluções urgentes. Talvez a situação mundial tenha convencido que precisamos mudar nosso regime tributário para competir com eficiência, no disputado cenário global. Ou talvez seja simplesmente mais um afago do sentimento de otimismo, na espera de resolução desse grave problema nacional. O certo é que existem diversas razões, para demonstrar a atualidade e importância na adoção de um IVA moderno no Brasil[7].

O primeiro projeto de reforma do ICMS é de autoria do Dep. Fed. Germano Rigotto, de 1992, por meio da PEC 110, que reduzia o número de impostos de 15 para 08. Os Estados e Distrito Federal ficariam com um ICM, formado pela fusão do ICMS e do IPI. Os municípios ficariam com o IPTU, ITBI, ITCD, IPVA e com um ISS alargado, com a incidência sobre comunicações e transportes. Haveria um transferência adicional de receitas da União para Estados e Municípios, o que provavelmente decretou a morte da proposta.

A proposta do Dep. Fed. Mussa Demes, a PEC 175/1995, criava o IVA, sob a forma de um ICMS compartilhado e extinguia o ICMS, o IPI, o ISS, Cofins, Pis/Pasep, CPMF e Salário Educação e criava um único imposto partilhado pela União, Estados e Municípios[8]. O modelo não esclarecia satisfatoriamente a repartição de receitas, entre entes notoriamente desconfiados entre si.

Na ausência de uma reforma profunda, em 1996 é promulgada a Lei Kandir, Lei Complementar n. 87/97, substituindo o regime do Decreto-Lei no 406, de 31 de dezembro de 1968. A norma resolveu parcial e insatisfatoriamente os principais dilemas do ICMs, deixando para trás a ideia de uma revisão completa e resolvia apenas alguns pontos mais urgentes dos problemas existentes. Dois pontos se destacaram: a desoneração das exportações e o novo regime de aproveitamento dos créditos fiscais, que seriam continuamente adiados.

Em 2003 o Dep. Fed. Virgílio Guimarões apresenta um novo projeto de Reforma Tributária, mediante a PEC 41/2003. Nessa proposta o ICMS seria legislado exclusivamente por leis complementares e regulamentado por um colegiado composto por representantes dos Estados e do Distrito Federal, sendo vedada a adoção de norma estadual autônoma. As alíquotas seriam reduzidas ao número máximo de 05 e mantinha-se o sistema de alíquotas interestaduais, com um sistema misto de partilha do imposto. A proposta criava um IVA federal, com um sistema integrado de liquidação de tributos, incluindo o IPI, o ICMS e o ISS.

O Dep. Sandro Mabel irá apresentar um novo projeto em 2007. A principal característica do projeto está em criar um sistema de IVA-dual, com a criação de um IVA-Federal, unificando o Cofins/Pis e Cide-combustível; incorporava a CSLL ao IRPJ de criava um novo ICMS, com legislação única, alíquotas uniformes e cobrado no estado de destino da mercadoria. Novamente a solução dual é apresentada, de modo insatisfatório.

A atual proposta, submetida sob o denominação de PEC 45/2007, pelo Dep. Fed. Luiz Carlos Hauly, em 2007, possui como sugestões importantes, tais como criar impostos seletivos na competência federal e estadual, pago ao Estado consumidor, através da substituição tributária; recria a CPMF, com alíquota máxima de 0,76%, extingue a CSLL; municipaliza o IPVA, o ITR e o ITCD.

Dentre as principais virtudes dessa proposta, está no aparente equilíbrio de repartição de receitas entre os entres federados. Este era uma pouco vislumbrado pelas propostas anteriores. Aparentemente, a composição de receitas dá-se de modo satisfatório para União (IR/CSSL, CPMF e o novo Imposto Seletivo Monofásico), Estados (IPI, ISS, IPI, PIS/COFINS e Salário-educação) e Municípios (IPTU, ITR, ITBI, ITCD e IPVA).

Trata-se de uma proposta radical e inovadora que redistribui corretamente as bases de incidência: renda (União), Consumo (Estados) e propriedade (Municípios).

Talvez não seja a proposta perfeita, como nenhuma o será. O importante é notar que ela corresponde ao desejo de que a carga tributária deve ser simplificada, equilibrando o financiamento federativo, retirando todos os custos de informação e transação que impedem as decisões dos agentes econômicos e garantindo a competitividade nacional perante os demais países desenvolvidos.

---

[1] França (1954), Costa do Marfim (1990), Senegal (1991), Brasil (1967), Dinamarca (1967), Alemanha (1968), Suécia (1968), Uruguai (1968), Países Baixos (1969), Equador (1970), Itália (1973), Peru (1973), Reino Unido (1973), Argentina (1975), Chile, (1975), Colômbia (1975), Coreia do Sul (1977), México (1980), Portugal (1986), Japão (1989), Espanha (1991), Canadá (1991), Rússia (1992), e China (1994).

[2] OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. A Evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-2009. Texto para Discussão n. 1469, Brasília: Ipea, 2010, p. 35.

[3] VARSANO, Ricardo. A tributação do valor adicionado, o ICMS e as reformas necessárias para conformá-lo às melhores práticas internacionais. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2014, p. 14.

[4] OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. A Evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-2009. Texto para Discussão n. 1469, Brasília: Ipea, 2010, p. 39.

[5] VARSANO, Ricardo. A tributação do valor adicionado, o ICMS e as reformas necessárias para conformá-lo às melhores práticas internacionais. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2014, p. 28.

[6] REZENDE, F. (1993), A Moderna Tributação do Consumo, Reforma Fiscal – Coletânea de Estudos Técnicos, Relatório da CERF, Vol. II, pp. 355-402; SERRA, J. et AFONSO, José R. (1999), Federalismo Fiscal à Brasileira: Algumas Reflexões, Revista do BNDES, V. 6, n. 12, pp 3-30; VARSANO, R. (1995), A tributação do Comércio Interestadual: ICMS atual versus ICMS partilhado, Texto para Discussão no 382, IPEA e VARSANO R., (2000), "Subnational Taxation and the Treatment of Interstate Trade in Brazil: Problems and a Proposed Solution". Em S. J. Burki e outros (eds.) "Decentralization and Accountability of the Public Sector". Procedimentos da Conferência Anual de Bancos sobre Desenvolvimento na América Latina e no Caribe. Washington, D. C.: Banco Mundial, págs. 339-356.

[7] Bem relata VARSANO que o termo IVA moderno se refere ao termo utilizado no livro publicado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), representando um sistema de tributação simples, de base ampla e alto poder de arrecadar. Ver EBRILL L. et alii. The Modern VAT, International Monetary Fund, Washington, D.C., 2001. Ver in VARSANO, Ricardo. Os IVAs dos BRICs. Disponível em http://www.joserobertoafonso.com.br/ivas-dos-brics-varsano/, acessível em 28.02.2017, às 02:00 h.

[8] Para uma análise complete da proposta veja-se LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Reforma Tributária no Brasil: entre o ideal e o possível. Texto para Discussão n. 666, Brasília: Ipea, 1999.

Paulo Caliendo - Doutor em Direito pela PUC-SP (2002), Doutorado Sandwich na Ludwig-Maximilians Universität em Munique (Alemanha) (2001). Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1996). Graduado em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1992). Atualmente, é professor permanente da PUC-RS. Autor da obra finalista do Prêmio Jabuti "Direito Tributário e Análise Econômica do Direito" e da obra "Direito Tributário: três modos de pensar a tributação".

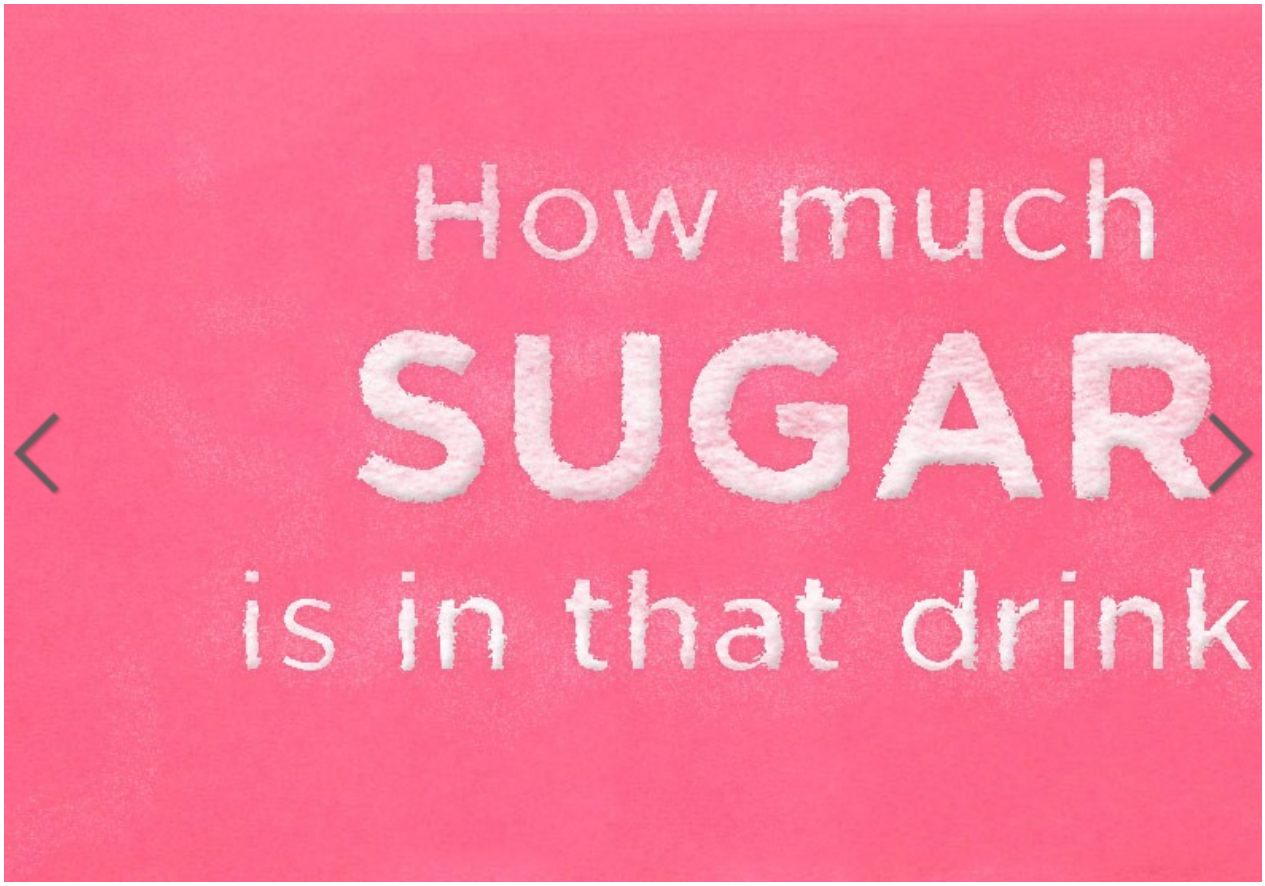
Os artigos publicados pelo JOTA não refletem necessariamente a opinião do site. Os textos buscam estimular o debate sobre temas importantes para o País, sempre prestigiando a pluralidade de ideias.

Health +

Do soda taxes work? Experts look to Mexico for answers

By Jacqueline Howard, CNN

Updated 1940 GMT (0340 HKT) November 1, 2016



Photos: How much sugar is in that drink?

In the following slides, we compare the amount of sugar found in some of America's top-s
according to Beverage Industry magazine's 2013 State of the Industry Report -- to the su
sugary snacks.

1 of 18

Story highlights

Four American cities vote on soda taxes next week

Mexico shows promise for the public health benefits of soda taxes, a new study suggests

(CNN) — Should you have to pay an added tax for that soda? Voters in four American cities will face that question next week as they decide whether the sugary beverages sold in their neighborhoods should be taxed.

Initiatives to tax the sale of sodas and other sugar-sweetened beverages are on upcoming ballots in San Francisco, Oakland and Albany, California; and Boulder, Colorado.

Beverage council supports "a more meaningful approach" to health issues

Health +

As soda beverages have been associated with an increased risk of obesity, type 2 diabetes, heart disease and possibly heart failure, the idea behind these measures is to curb soda consumption in order to benefit public health.

A roughly 10% nationwide tax on sugar-sweetened beverages was introduced in Mexico in January 2014. Now, the policy is projected to result in an eye-popping drop in type 2 diabetes, stroke, heart attack and even death, according to a modeling study published in the journal PLOS Medicine on Tuesday.

Related Video: Diabetes a health crisis in Mexico 02:43

"The tax has been criticized and under attack since it was approved," said Dr. Simón Barquera, director of research policy and nutrition programs at the National Institute of Public Health of Mexico and a co-author of the study.

"A number of critics said the tax percentage amount was basically insufficient to provide any heath benefit to the population," he said. "This study shows how important are the potential benefits, not only in reduction of cardiovascular health and diabetes mortality, but also in savings from heath expenditures if the soda tax is maintained or increased in the next 10 years."

Mexico has among the highest rates of diabetes in the Americas, with 14% of Mexican adults having diabetes, according to the new study. In the United States, about 12% of adults live with diabetes.

Related Article: How the sugar industry sweetened research in its favor

Additionally, Mexico and the United States have among the highest rates of soda consumption in the world. In 2010, 31.5 gallons of soft drinks per person were consumed in Mexico, and 31.2 gallons per person were consumed in the United States, according to a 2013 study published in the American Journal of Public Health. More recent data has shown Americans have been drinking fewer sodas since then.

The new projections released this week reveal how soda taxes might benefit public health not only in Mexico but in other countries with high rates of soda consumption and diabetes, including the United States, said Dr. Kirsten Bibbins-Domingo, a professor of medicine, epidemiology and biostatistics at the University of California, San Francisco. She was lead author of the new study.

Surprising predictions for the future

The study researchers used the Cardiovascular Disease Policy Model, which has been involved in estimating health benefits in the United States since the 1980s, to simulate how Mexico's sugar-sweetened beverage tax would affect adults ages 35 to 94.

The model was populated with data from the Mexican National Health Surveys, and from diverse national health system registries, to measure projected impacts from 2013 to 2022.

Related Article: Drinking two sweetened drinks per day? You could be doubling your risk of diabetes

Related Article: Paper reveals soda's controversial relationship with health groups

Separate studies have demonstrated that the Mexican soda tax has reduced purchases of sugary beverages, according to the researchers.

After the tax went into effect, purchases of taxed sugary beverages decreased by an average of 6%, compared with what expected purchases would have been with no tax, according to a study in the British Medical Journal in January.

That study also showed that the drop in purchases accelerated, declining up to 12% by December 2014. "It was the range of 6 to 12% that we used as the basis for modeling," Bibbins-Domingo said.

So, based on the new model, the researchers projected that a 10% reduction in sugary beverage consumption among Mexican adults could result in about 189,300 fewer cases of type 2 diabetes.

That drop in cases is associated with an anticipated savings of almost $1 billion in health care expenditures, Bibbins-Domingo said. The researchers also projected 20,400 fewer incidents of strokes and heart attacks, and 18,900 fewer deaths.

"Probably the most surprising thing to us was that, while the benefits we found were across the entire adult population that we modeled, the benefits were greatest in the youngest age population," Bibbins-Domingo said.

"In our model, the youngest age population is 35 to 44, and they were the ones with the largest number of diabetes cases prevented," she said. "What that tells us is that the health benefits are likely to be even greater. When you prevent diabetes in a younger person, that person is leading many more years of life without a chronic disease."

'Only time will tell'

Derek Brown, an economist and assistant professor of public health at Washington University in St. Louis who was not involved in the new study, said he was also surprised to see the largest savings among younger adults.

"A limitation of the study is that it does not cover anyone below age 35. Sugar-sweetened beverage consumption rates are likely to be even higher among this group. They also do not include any indirect benefits, such as reduced absenteeism and greater productivity from a healthier work force," Brown said.

"The most direct economic benefit of a sugar-sweetened beverage or soda tax is reduced health care expenditures. ... Even a small decrease can be meaningful," Brown said. "Economists also measure what we can in indirect benefits: forgone earnings, reduced quality of life and mortality. These things also have value."

Related Video: New study links diet soda to belly fat 03:36

Overall, the new findings are important in terms of health care cost-savings, morbidity and mortality savings, and quality of life, said Dana Hunnes, a senior dietitian at Ronald Reagan UCLA Medical Center and an adjunct assistant professor at the University of California, Los Angeles Fielding School of Public Health.

However, "this study has its limitations in part because the further out into the future you project, the more uncertain the results. I think only time will tell whether the models they use adequately predict what will happen," said Hunnes, who was not involved in the new study.

"If this is truly a long-term prospective study or experiment, then over time, they can track what is happening (with sugar-sweetened beverage consumption) and create new models based on their own findings. That would be really great," she said. "In cultures that do not drink sugary beverages, rates of overweight and obesity are almost nil. In developing countries, such as Mexico, India and China, where sugar-sweetened beverages have only been introduced in the last few decades ... rates of overweight and obesity quickly reached sky-high proportions."

Soda industry fights back

However, the International Council of Beverages Associations noted in a statement that soft drink consumption in Mexico was reduced by only 11.6 milliliters (about two teaspoons) per person per day, according to the British Medical Journal study.

"The facts show that this tax has resulted in an insignificant calorie reduction per person per day in 2014, with no apparent health benefit," the statement said.

"We do know through academic studies and from the marketplace that the tax reduced 10,000 jobs, caused a decline in Mexican GDP, and increased the tax burden on the poor; all without any evident improvement in public health. The beverage industry understands that (the) overweight and obesity issue is a very complicated one, and it will not be solved by a singular simplistic solution like a discriminatory tax," the statement said. "In Mexico, our companies are working well with

government and civil society on meaningful solutions, and we would hope the tax-only advocates would join this more meaningful approach."

Related Video: Anger over big, sugary soda ban in NYC 01:21

Since the tax in Mexico specifically targets sugar-sweetened beverages, Bibbins-Domingo argued that there are other ways in which small grocers and big industry alike would continue to make money and not lose jobs. When taxed, many soda consumers simply switch to healthier alternatives, such as bottled water, that are not taxed, she said.

"People still come in, and they purchase their groceries; they purchase their beverages. It's just hopefully healthier types of beverages that they purchase," Bibbins-Domingo said.

Additionally, some soda tax opponents argue that they unfairly target low-income and minority communities, so in other words, such taxes are regressive.

"I would say that these are often communities that are disproportionately burdened by diabetes itself," Bibbins-Domingo countered.

"While taxes do have an impact on people who have limited budgets and limited incomes, unfortunately, those are communities that are also burdened by diabetes and suffer the cost and health consequences of having diabetes," she said. "What we found in other work is that preventing diabetes can have a proportionately greater impact on improving health in poor and minority communities."

Related Article: WHO urges taxing sugary drinks, but are such measures effective?

A report that the World Health Organization released last month showed that taxing sugary drinks might be linked to reducing not only type 2 diabetes but also obesity and tooth decay.

WHO officials urged governments to consider fiscal policies to limit the consumption of sugar-sweetened beverages and their associated health impacts.

"There is a growing acceptance of taxes as an important public health tool to help combat the rise of diabetes, and that is part of the reason why the World Health Organization a few weeks ago issued their report," Bibbins-Domingo said. "The World Health Organization report highlighted that diabetes rates have quadrupled around the world.

"The rising tide of diabetes is a worldwide problem."

More city soda taxes

To combat diabetes in the United States, two cities have implemented taxes on sugary drinks.

Health +

In June, Philadelphia became the second city in the United States to approve a soda tax, which goes into effect January 1. The first city was Berkeley, California, which passed its soda tax in 2014.

Related Article: Can a sugar tax stop obesity?

After Berkeley's tax passed, there was a 21% decrease in the consumption of sugar-sweetened beverages and a 63% increase in the consumption of water in the city's low-income neighborhoods, according to a study published online in the American Journal of Public Health in September.

The study involved 990 residents in Berkeley, Oakland and San Francisco who were asked to complete a questionnaire about personal beverage consumption before the tax passed. Then, 1,689 residents completed the same questionnaire after the tax.

"Our study focused on low-income communities, and we saw a larger effect than models have predicted, which from a public health standpoint was a very promising result, but our numbers weren't that different from those in Mexico among low-income households," said Dr. Kristine Madsen, associate professor of joint medical program and public health nutrition at the University of California, Berkeley, and lead author of the study in the American Journal of Public Health.

Join the conversation

See the latest news and share your comments with CNN Health on Facebook and Twitter.

Madsen added that the new PLOS Medicine modeling study, which included hard data on changes in sugar-sweetened beverage purchases in Mexico, takes a rigorous approach to predicting the long-term public health impact of soda taxes.

"The model suggests that Mexico will see a dramatic reduction in diabetes as a result of their soda tax," she said. "We have an epidemic of diabetes in the United States just like Mexico, and the causes are similar. Therefore, I expect that the health implications of taxes in the US are likely to be similar as well."

Uganda sees 5 cases of deadly Ebola-like virus

Fiscal Policies for Diet and Prevention of Noncommunicable Diseases

Technical Meeting Report

5–6 May 2015, Geneva, Switzerland

TOGETHER
LET'S BEAT NCDs
#beatNCDs

World Health Organization

Fiscal Policies for Diet and Prevention of Noncommunicable Diseases

Technical Meeting Report

5–6 May 2015, Geneva, Switzerland

TOGETHER LET'S BEAT NCDs
#beatNCDs

World Health Organization

WHO Library Cataloguing-in-Publication Data

Fiscal policies for diet and prevention of noncommunicable diseases: technical meeting report, 5-6 May 2015, Geneva, Switzerland.

1.Diet. 2.Food Habits. 3.Chronic Disease. 4.Health Behavior. 5.Taxes. 6.Health Policy. 7.Meeting Abstracts. I.World Health Organization.

ISBN 978 92 4 151124 7 (NLM classification: WT 500)

© World Health Organization 2016

All rights reserved. Publications of the World Health Organization are available on the WHO website (www.who.int) or can be purchased from WHO Press, World Health Organization, 20 Avenue Appia, 1211 Geneva 27, Switzerland (tel.: +41 22 791 3264; fax: +41 22 791 4857; email: bookorders@who.int).

Requests for permission to reproduce or translate WHO publications –whether for sale or for non-commercial distribution– should be addressed to WHO Press through the WHO website (www.who.int/about/licensing/copyright_form/index.html).

The designations employed and the presentation of the material in this publication do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the World Health Organization concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries. Dotted and dashed lines on maps represent approximate border lines for which there may not yet be full agreement.

The mention of specific companies or of certain manufacturers' products does not imply that they are endorsed or recommended by the World Health Organization in preference to others of a similar nature that are not mentioned. Errors and omissions excepted, the names of proprietary products are distinguished by initial capital letters.

All reasonable precautions have been taken by the World Health Organization to verify the information contained in this publication. However, the published material is being distributed without warranty of any kind, either expressed or implied. The responsibility for the interpretation and use of the material lies with the reader. In no event shall the World Health Organization be liable for damages arising from its use.

Printed by WHO Document Production Services, Geneva, Switzerland.

Layout design: Eddy Hill Design

Contents

Acknowledgements 6
Abbreviations 7
Glossary 8
Executive summary 9
1. Introduction 10
2. Overview of noncommunicable diseases and the role of fiscal policies to promote healthy diets 11
3. Rationale and evidence of fiscal policies 12
Rationale for fiscal policies on diet 12
Existing evidence on fiscal policies for diet 13
4. Country experiences and lessons learned 14
5. Implications for design and implementation of fiscal policies 19
A typology for consideration 19
Fiscal policies and price elasticity 20
Health and substitution effects of fiscal policies 21
Overcoming barriers to fiscal policies 21
Nutrient profiling 22
Policy development 23
Earmarking of tax revenues 23
6. Conclusions 24
7. Recommendations 26
References 27
Annex 1. List of participants 30
Annex 2. Meeting programme 34

Figures

Figure 1: Pathways for the effect of fiscal policy interventions 12
Figure 2: Summary of main findings of meta-review 13
Figure 3: Types of taxes 19
Figure 4: Different tax base options for beverages 20
Figure 5: Fiscal policy development and implementation framework 23

Acknowledgements

The meeting report was prepared by Temo Waqanivalu and Leo Nederveen with support from Doris Oppong and Paulina Sosa of the Department of Prevention of Noncommunicable Diseases.

Staff in the WHO regional offices and colleagues from the WHO departments of Prevention of Noncommunicable Diseases, and Nutrition for Health and Development, participated in the organization of the meeting and provided valuable contributions to the meeting report.

WHO also wishes to thank the authors of the background paper provided to the meeting, in particular Dr Anne Marie Thow and Dr Shauna Downs of the Menzies Centre for Health Policy, University of Sydney, Australia.

Photos: Front cover: Gutsulyak (background, also back cover, p. 7), Mariyana M (also p. 8, 26), Xiaorui (also p. 8, 26), Irina Rogova (also p. 8, 25), Billion Photos (also p. 8, 22, 26), Zelenskaya (also p. 8, 11, 26), 5 second Studio (also back cover, p. 9, 11), Claudio Divizia (also p. 9, 11, 25), Yuttana Samol (also p. 9, 22, 25), Worananphoto (also p. 9, 25). Back cover: Yellow Cat (also p. 5), Kanchana P (also p. 5), Andrey Popov, Niwat Chaiyawoot, Billion Photos (also p. 20, 30), Africa Studio (also p. 5), Claudio Divizia (also p. 5, 21, 26), Ultimathule (also p. 5, 23), Africa Studio. Page 33: Martin Good / all Shutterstock.

Abbreviations

CN	Combined nomenclature
DALY	Disability-adjusted life year
DKr	Danish krone
EU	European Union
FINI	Food Insecurity and Nutrition Incentives
GAP	Global Action Plan on Noncommunicable Diseases
HIP	Health Incentive Pilot
ICN2	2nd International Conference on Nutrition
MRA	Mauritius Revenue Authority
NCD	Noncommunicable disease
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PAHO	Pan American Health Organization
PHPT	Public health product tax
SNAP	Supplemental Nutrition Assistance Programme
SSB	Sugar-sweetened beverage
USA	United States of America
VAT	Value added tax
WHO	World Health Organization

Glossary

Ad valorem tax:
Method for charging a duty, fee, or tax according to the value of goods and services, instead of by a fixed rate, or by weight or quantity.

Fiscal policy:
A government's revenue (taxation) and spending policy. This report focuses on non-trade related taxes and subsidies related to food, as non-discriminatory fiscal policy approaches.

Noncommunicable diseases:
Noncommunicable diseases (NCDs) – also known as chronic diseases – are not passed from person to person. They are of long duration and, generally, slow progression. The four main types of NCDs are: cardiovascular diseases (such as heart attacks and stroke); cancers; chronic respiratory diseases (such as chronic obstructed pulmonary disease and asthma); and diabetes.

Non-sugar sweetener:
A food additive (other than a mono- or disaccharide sugar), which imparts a sweet taste to a food. Technological purposes for this functional class includes: sweetener, intense sweetener, bulk sweetener. It should be noted that products like sugars, honey and other food ingredients that can be used to sweeten are not associated with the term "sweetener".

Nutrient profiling:
The science of classifying or ranking foods according to their nutritional composition for reasons related to preventing disease and promoting health.

Price elasticity of demand:
The degree to which demand for a good or service varies with its price.

Regressivity:
The extent to which the burden of a tax is higher for people on lower incomes, and/or represents a smaller percentage of a higher income earner.

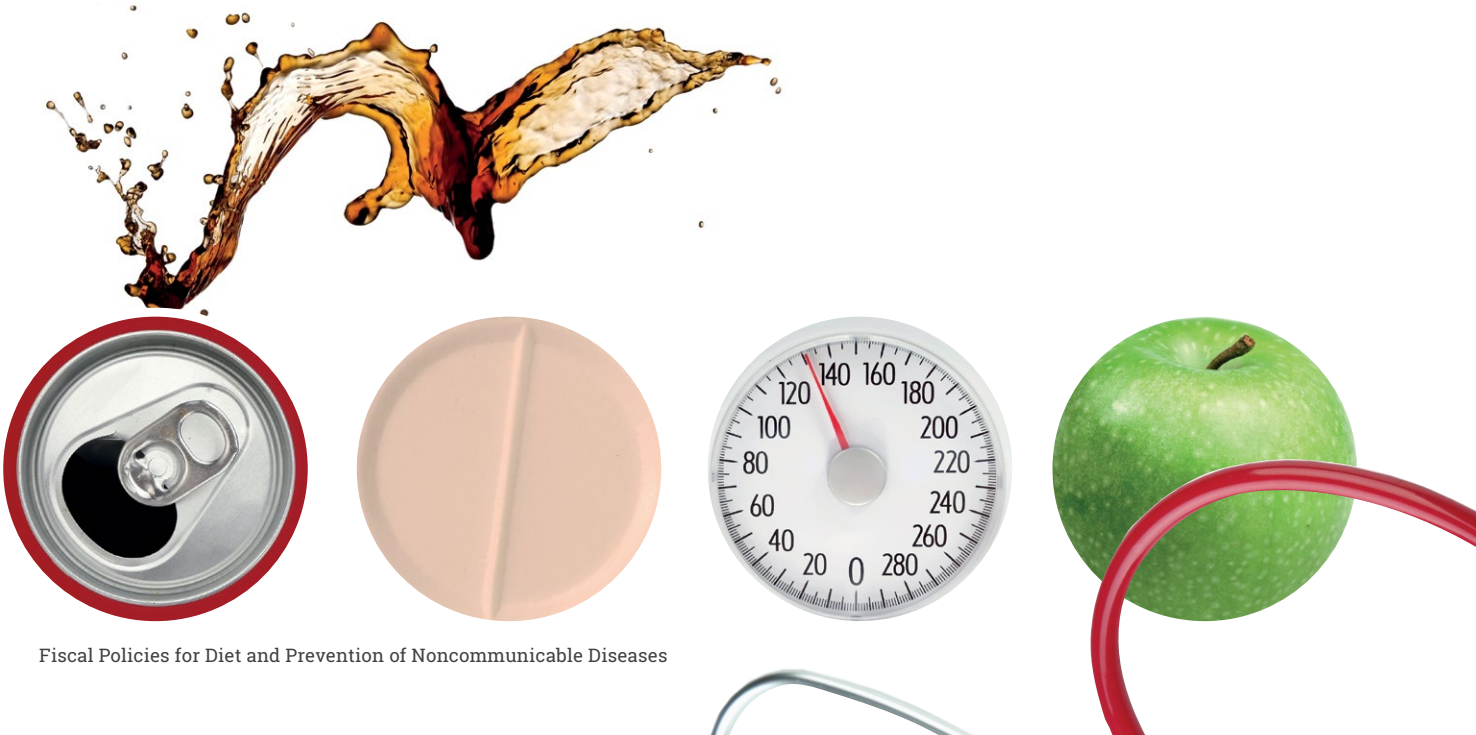
Specific excise:
A set amount of tax charged on a given amount of product.

Substitution:
An effect caused by a rise in price that induces a consumer (whose income has remained the same) to buy more of a relatively lower-priced good and less of a higher-priced one.

Sugar-sweetened beverages:
Sugar-sweetened beverages (SSBs) are beverages containing added caloric sweeteners, such as sucrose, high-fructose corn syrup, or fruit-juice concentrates. These include, but are not limited to, carbonates, fruit drinks, sports drinks, energy and vitamin water drinks, sweetened iced tea, and lemonade.

Value-added tax:
Tax on each stage of production that adds value to a product or process.

Sources: World Health Organization (www.who.int); Online Business Dictionary (www.businessdictionary.com);
Using price policies to promote healthier diets. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe; 2015.



Executive summary

The Global Action Plan for the Prevention and Control of Noncommunicable Diseases 2013–2020 proposes that *"as appropriate to national context, countries consider the use of economic tools that are justified by evidence, and may include taxes and subsidies, to improve access to healthy dietary choices and create incentives for behaviours associated with improved health outcomes and discourage the consumption of less healthy options".* The Comprehensive Implementation Plan on Maternal, Infant and Young Child Nutrition 2012 also considers that *"trade measures, taxes and subsidies are an important means of guaranteeing access and enabling healthy dietary choices".*

To address the increasing number of requests from Member States for guidance on how to design fiscal policies on diet, WHO convened a technical meeting of global experts in fiscal policies on 5–6 May 2015 in Geneva. The main objectives of the meeting were to review evidence and existing guidance, discuss country case studies and provide considerations with regards to the scope, design and implementation of effective fiscal policies on diet. The meeting consisted of presentations and discussions during plenary and in working groups on the evidence, country experiences and technical aspects of policy design and implementation.

It was concluded that there is reasonable and increasing evidence that appropriately designed taxes on sugar-sweetened beverages would result in proportional reductions in consumption, especially if aimed at raising the retail price by 20% or more. There is similar strong evidence that subsidies for fresh fruits and vegetables that reduce prices by 10–30% are effective in increasing fruit and vegetable consumption. Greater effects on the net energy intake and weight may be accomplished by combining subsidies on fruit and vegetables and taxation of target foods and beverages. Vulnerable populations, including low-income consumers, are most price-responsive and, in terms of health, benefit most from changes in the relative prices of foods and beverages.

Consistent with the evidence on tobacco taxes, specific excise taxes – as opposed to sales or other taxes – based on a percentage of retail price, are likely to be most effective. In countries with strong tax administration, taxes that are calculated based on nutrient content can have greater impact. A proper situation analysis, good political advocacy, appropriate objective setting and evaluation, should be part of the multidisciplinary development and implementation of such policies. It is also important in this process to be proactive in counteracting the industry arguments and efforts to oppose the development and implementation of tax measures or attenuate their effects.

There are evidence gaps that could be addressed, with more countries developing and implementing such fiscal policies. Lack of standards or criteria for determining exactly what to tax is a challenge experienced by countries and the development of a nutrient profile model for designing and implementing fiscal policies was recommended. In addition, there was a call for a manual on developing and implementing fiscal policies for diet.

1. Introduction

The Global Action Plan for the Prevention and Control of Noncommunicable Diseases 2013–2020 (GAP) *(1)* provides a roadmap and a menu of policy options for Member States and other stakeholders to take coordinated and coherent action to reduce mortality from noncommunicable diseases (NCDs) and exposure to risk factors. Under Objective 3 of GAP, one of the policy options is to *"consider economic tools that are justified by evidence, and may include taxes and subsidies, that create incentives for behaviours associated with improved health outcomes, improve the affordability and encourage consumption of healthier food products and discourage the consumption of less healthy options".*

Furthermore, the Comprehensive Implementation Plan on Maternal, Infant and Young Child Nutrition 2012 *(2)* states under Action 3: *"Trade measures, taxes and subsidies are an important means of guaranteeing access and enabling healthy dietary choices. They can be powerful tools when associated with adequate information for consumers through nutrition labelling and responsible food marketing, and with social marketing and promotion of healthy diets and healthy lifestyles".* In November 2014, during the Second International Conference on Nutrition (ICN2), Member States adopted the Rome Declaration *(3)* and a Framework for Action *(4)* which called governments and partners to *"identify opportunities to achieve global food and nutrition targets, through trade and investment policies".*

As part of these global mandates to prevent NCDs, improve nutrition, and address the increasing demand from Member States for guidance on how to design fiscal policies on diet, WHO organized an expert technical meeting on 5–6 May 2015 in Geneva.

The specific objectives of the meeting were to:

- Review existing evidence of taxes on sugar-sweetened beverages (SSBs) and other foods and beverages high in sugar, salt and fat, including the health and economic impact;
- Present and review evidence from countries with experience in the taxing of SSBs and other foods and beverages high in sugar, salt and fat;
- Review and discuss modalities on policy options of taxes on SSBs and other foods and beverages high in sugar, salt and fat, including scope, tax rate, tax base and use of tax revenue.

The expected output of the technical meeting was to provide considerations based on evidence with regards to the scope, design and implementation of effective fiscal policies on sugar-sweetened beverages and other foods and beverages high in saturated fats, trans-fatty acids, free sugars and/or salt. The meeting convened global experts in public health or health economics with experience in fiscal policies for health, particularly in relation to diet and tobacco. These included country experts, a politician, academic researchers, and civil society organization representatives. The WHO Secretariat consisted of staff from the departments of Nutrition for Health and Development and of Prevention of Noncommunicable Diseases.

Dr Oleg Chestnov, Assistant Director-General Noncommunicable Diseases and Mental Health welcomed the participants and opened the meeting by describing it as another milestone in the work on NCD prevention. Dr Sirpa Sarlio-Lähteenkorva, Senior Adviser of the Ministry of Social Affairs and Health of Finland, and Dr Franco Sassi, Senior Health Economist of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), were elected as co-chairs, and Professor Jamie Chriqui of the University of Illinois at Chicago as rapporteur. A full list of participants can be found in Annex 1.

The meeting consisted of panel presentations and discussions on the evidence of fiscal policies, country experiences and technical aspects of policy design and implementation. Two working groups discussed opportunities and challenges for fiscal policies and aspects of good fiscal policy design, particularly with respect to target foods, type of tax, tax structure, price elasticity, substitution effects and implications for revenue generations. This was followed by a plenary discussion to reach consensus on the conclusions and recommendations. The meeting programme can be found in Annex 2.

2. Overview of noncommunicable diseases and the role of fiscal policies to promote healthy diets

Noncommunicable diseases, including diabetes and obesity, are a major challenge for health and development, particularly in developing countries, where 85% of premature deaths occur. The 2013 World Health Assembly endorsed the Global Action Plan on Noncommunicable Diseases 2013–2020 *(1)* which includes a set of actions for Member States, international partners and the WHO Secretariat to prevent NCDs, promote healthy diets and physical activity, and to attain the nine voluntary global NCD targets by 2025. The nine targets include halting the rise in diabetes and obesity in adults and adolescents as well as the increase of childhood overweight and obesity by 2025.

In 2014, 39% of adults worldwide aged 18 years and older (38% of men and 40% of women) were overweight (defined as body mass index [BMI] ≥ 25). Between 1980 and 2014, the worldwide prevalence of obesity nearly doubled, with 11% of men and 15% of women – i.e. more than half a billion adults – being classified as obese. In 2013, an estimated 42 million children aged under 5 years (6.3%) were overweight, an increase from around 5% in 2000 to 6% in 2010 and 6.3% in 2013,with the highest rates of increase being observed in Africa and Asia. Diabetes was directly responsible for 1.5 million deaths in 2012 and 89 million DALYs. The global prevalence of diabetes (defined as a fasting plasma glucose value ≥7.0 mmol/L [126 mg/dl] or being on medication for raised blood glucose) was estimated to be 9% in 2014 *(5)*. Excess consumption of calorie-dense foods containing high levels of saturated fats, trans-fatty acids, free sugars and/or salt either alone, or in combination with insufficient physical activity, contribute to obesity and diabetes, as well as other NCDs. National dietary surveys indicate that foods and beverages high in free sugars can be a major source of discretionary calories in the diet, particularly in the case of children, adolescents and young adults.

Fiscal policies to improve diet – particularly taxation and subsidies – are key population-based policy interventions to reduce the consumption of calorie-dense foods and address obesity and diabetes. They form part of the menu of policy options of GAP and are being considered by an increasing number of countries to promote healthy diets, especially after experiencing progress in implementing tobacco taxation. There is increasingly clear evidence that taxes and subsidies influence purchasing behaviour, notably when applied to sugar-sweetened beverages and this contributes significantly towards addressing the obesity and diabetes epidemic, especially when part of comprehensive multisectoral population-based interventions.

3. Rationale and evidence of fiscal policies

Rationale for fiscal policies on diet

There are strong economic and health rationales for using fiscal tools: fiscal interventions play a key role in correcting for market failure; they can create incentives to reduce dietary risk factors for NCDs and generate revenues for the government. Estimates from recent economic research show that the prices of foods and beverages effect purchase and consumption significantly. Fiscal policy intervention has been proposed primarily as a mechanism to influence consumer behaviour at the point of purchase. By incentivising consumers to purchase healthier foods (or disincentivising the purchase of less healthy foods), fiscal interventions aim to change consumption of these foods at the individual and household level, and to thus reduce diet-related risk factors for NCDs (Figure 1).

Fiscal policy interventions can also work through changing incentives for the production and manufacture of healthy, relative to less healthy, foods. As taxes increase, the purchase price of certain foods increases and consumers thus reduce their purchases. As a consequence, industry may produce less of the food in question. Similarly, a subsidy decreases the cost for consumers and can lead to increased consumption, thus triggering increases in supply to meet the rising demand. Taxes and subsidies can also incentivise the food industry to reformulate foods to improve the nutritional quality of their products.

An additional benefit of fiscal policy interventions, highlighted in the literature, is revenue generation and the potential to designate (hypothecate) these funds for health promoting purposes.

As such, the use of fiscal policies should be considered a key component of a comprehensive strategy for the promotion of healthy diet and the prevention and control of NCDs.

The main fiscal policy interventions that have been proposed for NCD prevention are: taxes on SSBs, unhealthy nutrients (saturated/trans fats, salt and sugar) and/or unhealthy foods (defined through nutrient profiling); and subsidies on fruits, vegetables and/or other healthy foods.

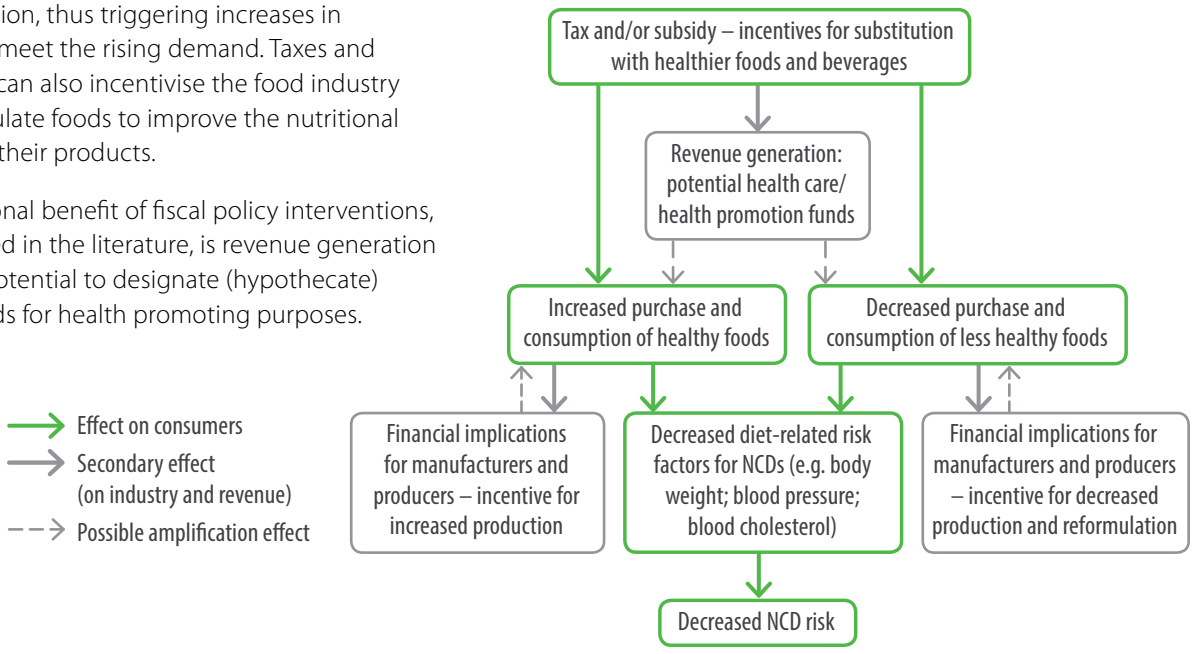
The fundamentals to the effect of fiscal policies on diet and the basics of price elasticities include:

a) demand for SSBs is generally elastic, with price elasticities around -0.9 to -1.3;

b) price elasticity is higher among low-income consumers, in younger people and people with overweight, which is correlated with income;

c) high consumers of SSBs are also likely to be more price-responsive.

Figure 1: ***Pathways for the effect of fiscal policy interventions***



Source: Fiscal policy options with potential for improving diets for the prevention of noncommunicable diseases (NCDs) (draft). Geneva: World Health Organization; 2015.

Existing evidence on fiscal policies for diet

Growing evidence shows that appropriately designed fiscal policies, when implemented with other policy actions, have considerable potential for promoting healthier diets. These will improve weight outcomes and other diet-related risk factors, and will contribute, ultimately, both to the prevention of NCDs and to the reduction of the NCD health and economic burden.

A meta-review of 11 recent systematic reviews on the effectiveness of fiscal policy interventions for improving diets and preventing NCDs *(6)* showed that the evidence was strongest and most consistent for the effectiveness of SSB taxes in the range of 20–50% in reducing consumption, and of fruit and vegetable subsidies in the range of 10–30% in increasing consumption. While evidence is mixed on the net effect of fruit and vegetable subsidies on net caloric intake and weight, overall diet quality improves thus leading to improvements in health outcomes. There is also growing evidence for the likely effectiveness of combinations of taxes and subsidies, particularly as a mechanism to reduce potential substitution with unhealthy foods. These combination interventions can be designed using modelling that is both effective and revenue neutral. All the reviews concluded that taxes and subsidies were effective at changing the consumption and purchasing of target foods, with the strongest and most consistent effects seen for SSB taxes and fruit and vegetable subsidies (Figure 2). The greatest impact was on lower-income, less-educated younger populations, and populations at greater risk of obesity.

Figure 2: ***Summary of main findings of meta-review of systematic reviews on fiscal policies on diet***

	Food/ beverage taxes	Nutrient-focused taxes	Subsidies
Effect on consumption	Strongest evidence for SSB taxes – reduce consumption by same percentage as tax rate.	Reduce consumption of target but may increase consumption of non-target nutritients; may apply to core foods; better if paired with subsidy.	Subsidies increase healthy food intake. Strongest evidence for fruit and vegetable subsidies.
Effects on body weight/disease outcomes	Substitution will affect total calorie intake. Most effective to target sugar-sweetened beverages. Limited evidence for disease outcomes.	Disease outcome affected by substitution – nutrient profile taxes less likely to have unintented effects than single nutrient-based taxes.	Subsidies may also increase total calorie intake and body weight. Very likely to reduce dietary NCD risk factors.
Differential effects	May be most effective for low-income populations; may have greater effect on those who consume most.	May be more likely to have regressive effects as more likely to apply to core foods.	Mixed socioeconomic status effects for population subsidies, may benefit wealthy. Targeted low-income subsidies effective.

Source: Fiscal policy options with potential for improving diets for the prevention of noncommunicable diseases (NCDs) (draft). Geneva: World Health Organization; 2015.

Current evidence is based mainly on intervention studies and modelling. The most accurate and effective objectives for price policies focus on their upstream potential to influence purchasing and consumption behaviour, rather than on downstream effects, such as body weight or disease which are also influenced by a large number of other factors. One of the evidence gaps that needs to be filled is research quantifying the impact of SSB tax on improving weight outcomes and other diet-related risk factors. In many of the countries implementing fiscal policies formal evaluations are lacking, and when more countries introduce similar measures, longitudinal research work could be one way to address this evidence gap. Monitoring and evaluation efforts are critical in documenting the effectiveness of the taxes in achieving their objectives in terms of revenue and its use, impact on purchase patterns, consumption, and product composition for targeted products and close substitutes. In addition, monitoring and evaluation highlight the relevant health outcomes of tax implementation, while identifying unanticipated effects - such as a substitution to non-sugar sweeteners.

4. Country experiences and lessons learned

There were important insights from each of the country presentations: Denmark, Ecuador, Egypt, Finland, France, Hungary, Mauritius, Mexico, Philippines, Thailand and the United States of America. Fiscal measures – in particular food taxation – are being implemented with promising results; however, the objectives of many countries focus more on economical benefits rather than on public health. Some of the challenges faced in implementation include a lack of appropriate capacity for tax administration, tax set at low levels that prove inefficient in influencing behavioural choices, and a lack of monitoring and evaluation of the health impact. It was established from all presentations that countries attempting to progress fiscal policies face considerable political and industry opposition.

Denmark

Denmark's tax on saturated fat – implemented on 1 October 2011 and abolished on 1 January 2013 – proved to be efficient in reducing the intake of saturated fat as well as in improving other dietary measures and reducing mortality from NCDs. The tax was paid on the weight of saturated fat in foods and on saturated fat used for the production of foods when the content of saturated fat exceeded 2.3 g/100 g. The excise tax amounted to DKr 16.00 (€2.15) per kilogram of saturated fat, plus an additional 25% VAT.

Weaknesses in design, the lack of a coordinated voice from public health organizations and a lack of public documentation of the aggregated effects on health and the overall effects on the economy, gave opponents of the tax – for example the food industry and trade organizations – free play to create negative publicity and to initiate EU jurisdictional actions against it *(7–14)*.

The lessons learned from Denmark are that:

- potential health effects should be estimated before implementation of a tax, and real health and consumption effects measured and documented after. These would include the measuring of potential and adverse substitution effects;
- health professionals and organizations should be consulted during the design of the tax to ensure a coordinated voice;
- total welfare effects on the economy should be analysed and discussed;
- anti-competitiveness of a tax should be analysed before implementation to avoid lawsuits; and
- the design of a tax should be clear and logical and based on clear public health rationale.

Ecuador

In light of the dramatic increases in overweight and obesity rates across the Ecuadorian population *(15)*, the government has implemented interventions in the field of food regulation. Ecuador is the first country in Latin America to implement a traffic light front-of-pack food labelling. This regulation went into effect officially on 29 August 2014 *(16)*.

The Ecuadorian government made the political decision to levy a tax on sugar-sweetened beverages and foods high in fat, sugar and salt ("junk food"). However, the technical aspect of this proposal faced challenges which made the tax difficult to implement – the main challenge being a lack of standard criteria for determining what food products to tax based on nutrient content. Also, as this was a public announcement, the national media distorted the information, stating that certain traditional preparations consumed in Ecuador would be considered as junk food because of their high fat content. In order to clarify the difference, the energy density criteria *(17)* were used as well as definitions developed by the University of Sao Paulo research group. Nevertheless, application of these criteria was not considered feasible *(18)*.

Egypt

Egypt applies a sales tax on industrial goods with a general rate of 10%, and specific rates for some goods (excise tax). The government imposed reduced tax rates, or exemptions, for specific goods, the purchase of which they considered essential or desirable. This was put in place without consideration of the resulting negative health effects this may have on the consumer, such as with sugar and hydrogenated oils.

To date, the government of Egypt has not adopted taxes on unhealthy food as a tool to reduce its consumption. On the contrary, it has imposed low tax rates on some unhealthy foods, such as sugar, which has tax rates less than 60 Egyptian pounds per ton. With certain products, the government has reduced tax rates due to manufacturers pressure, as, for example, with carbonated beverages where the excise tax rate was changed from a two-tiered rate (50% and 60% of the producer price) into a single sales tax of 25%.

Finland

Finland has a long history of using price policies to influence food consumption. Since 1948, free school meals, paid by tax income, have been offered to all pupils at elementary schools *(19)* and university students have benefitted from subsidized meals if nutritional quality criteria are met *(20)*. Moreover, since 2009, EU school milk subsidies have not been given to products high in fat or salt. Since 2011, excise duties have been levied on sweets, chocolate and non alcoholic beverages (Act 1127/2010). The taxes are primarily levied to generate revenue for government finance purposes, but potential health and consumption impacts are acknowledged. The tax rates were increased in 2012 and 2014.

The current excise tax is €0.95 per kilogram for sweets and ice cream. For non-alcoholic beverages the tax is €0.11 per litre; however, beverages containing more than 0.5% sugar pay €0.22 per litre. Products are identified by CN/Custom tariff headings and small-scale production and exported products are exempted *(21)*.[1]

From 2010 to 2013, a Sugar Tax Working Group, set up by the Ministry of Finance, assessed the suitability and impact of three tax models: 1) a tax model based on sugar content; 2) a tax model similar to existing excise duty on sweets; and 3) a tax model combining the two. The Working Group found that the combination model would be optimal in terms of health promotion, while the excise duty model would be the most straightforward in terms of practical implementation. Both the sugar tax and the combination model would impose a significant administrative burden on taxpayers falling within the sphere of the tax *(22)*.

The impact of the tax on purchase, consumption and health has not been formally evaluated; however according to unofficial reports it has led to decreased sales and consumption of non alcoholic beverages and sweets. At the same time, there have been concerns raised by the industry that a tax targeting such specific products is unfairly discriminating against particular manufacturers in the food industry, and therefore distorting competition.

France

In 2011, France adopted a levy on beverages and liquid preparations for human consumption that contained added sugar or other sweeteners. The amount of the contribution was set at €7.16 per hectolitre, and was increased to €7.5 per hectolitre in 2015. Since 2013, the total of the contribution is allocated to the National Social Health Insurance.

According to the Nutrinet[2] study for the General Directorate of Health of 2013, consumption of sodas has decreased, particularly in young people, low-income groups and households with adolescents. There is a need for more detailed impact assessments and effects on children, different socioeconomic groups and on substitution.

In 2014, the revenue raised by tax was approximately €300 million. The tax has appeared to have a positive effect on purchase patterns from a public health perspective and is generally well accepted by the population.

Hungary

A public health product tax (PHPT) was introduced in 2011 taxing non-staple food products that carry proven health risks when consumed. The objectives of the PHPT were: to encourage healthier eating habits by increasing the availability of healthy choices; to encourage reformulation; and to increase revenues for public health. The PHPT is a specific excise tax on a per unit measure, based on sugar, salt and methylxantine content in pre-packaged food products. The tax-related administrative burden for enterprises is minimal.

The first impact assessment, conducted one year later, found that 26–32% of consumers had decreased their intake of products subject to PHPT. Price increase was the major driving force, although a high percentage of consumers (22–38%, depending on food categories) had reduced their intake due to an increased health consciousness. Consumers with bad self perceived health status were, on average, twice as likely to decrease consumption of foods subject to PHPT compared with those of good health. Moreover, of the responding food producers, 40% had carried out reformulation of their products, 30% had totally removed unfavourable

[1] *On 29 September 2015, a Finnish Financial Parliamentary Committee decided to end the tax on sweets that has been in force since 2011. www.loc.gov/law/foreign-news/article/finland-tax-on-chocolate-and-sweets-to-be-eliminated-2017*

[2] *https://www.etude-nutrinet-sante.fr/fr/common/login.aspx*

components in their products, and 70% had decreased the quantity of unfavourable components in their products *(23)*.

In conclusion, PHPT has achieved its public health aims. The population has reduced its consumption of products subject to PHPT; food manufacturers have started reformulation, and the estimated tax revenue has been almost fully realized.

The second impact assessment of 2014 sought to determine whether changes in consumption would be maintained in the long term and how they would be influenced by nutritional and socioeconomic status. The assessment also aimed to obtain information on product substitution. Initial results showed that consumers of unhealthy food products responded to the tax by: a) choosing a cheaper, often healthier product (7–16% of those surveyed); b) consumed less of the unhealthy product (5–16%); or c) changed to another brand of the product (5–11%) or substituted some other food (often a healthier alternative). Most people (59–73%) who reduced their consumption after introduction of the tax, consumed less in 2014 than in previous years, suggesting that the reduction in unhealthy food consumption has been sustained.

Mauritius

Mauritius is a sugar producing country. The share of sugar production in the Mauritian economy has consequently declined over the years and in relative terms dwindled to about 3.5% of the gross domestic product in 2003 (from 25% in the 1970s). Sugar production nevertheless remains an important contributor to the country's economy, with sugar exports representing approximately 19% of foreign exchange earnings.

Irrespective of the significance of sugar to the economy, in February 2013, the government took the decision to introduce an excise duty on the sugar content of "soft drinks". "Soft drinks" subject to tax in Mauritius include: any aerated beverage (such as colas); any syrup for dilution; and any fruit squash, cordial or fruit drink (including blends and juice with added sugar). The excise duty excludes bottled water; pure fruit juice, and blends thereof; pure vegetable juice, and blends thereof; and dairy milk, and products thereof.

The rate of the excise duty was set at 2 Mauritian cents per gram of sugar. This was increased to 3 cents per gram from 1 January 2014.

For imported products, the tax is collected by the Mauritius Revenue Authority (MRA) (Mauritian customs) at the time the product is being cleared from customs. For locally produced products, the tax is collected by the MRA at the time the product leaves the factory. The importer, or the local manufacturer, has to produce a certificate from an accredited laboratory, or the Mauritius Standard Bureau, indicating the sugar content for customs clearance. In addition, the MRA also carries out post-control audit checks on a risk management basis.

The excise duty collected is 330 million Mauritian rupees (US$ 9.2 million). Its impact on the sale of soft drinks has not been assessed.

Mexico

The prevalence of overweight and obesity reached 71% among adults and 30% in children and adolescents in Mexico *(24, 25)*. The proportion of adults with diabetes was estimated at 14% in 2006 *(26)*. In 2012, Mexico had the highest worldwide consumption of sugar-sweetened beverages: 160 litres per capita *(27)*. In addition, recent evidence shows that 71% of the consumption of added sugars comes from SSBs and 23% from non-basic energy dense foods *(28)*.

In this context, on January 2014 Mexico implemented two taxes: 1) a 1 peso per litre excise tax on any non-alcoholic beverage with added sugar (powder, concentrates or ready-to-drink), which is paid by the producer and represents about a 10% increase in price; and, 2) an 8% ad valorem tax on the purchase price for a list of non-essential energy-dense foods (snacks, confectionery products, chocolate and other products derived from cacao, puddings, flans, ice cream, candies, peanut butter), that contain 275 calories per 100 grams or more. This tax is paid by the producer or the retailer.

The SSB tax was proposed by the government to the congress as a means of reducing the negative effects of SSB consumption on overweight and obesity, and the direct and indirect associated costs. Factors that enabled the approval and implementation of the tax were: evidence provided by experts on nutrition; high obesity and diabetes rates; high consumption of SSBs and non essential high energy dense foods; economics (price elasticities overall and by income level, potential substitutes, revenue estimation); the active presence of the civil society (advocacy, campaigns, mapping key supporters of the initiative); and interest from the government.

After implementation of the tax, studies have been conducted to evaluate the effects on consumer prices and purchases. Preliminary results show a complete pass through to consumer prices for SSBs in urban areas, but incomplete for rural areas and heterogeneous for the

non essential high-energy dense foods *(29)*. Preliminary results also show that household purchases have decreased during 2014 *(30)*.

A study by the Mexican Public Health Institute and University of North Carolina on the impact of first year of introduction of the excise tax on sugar-sweetened beverages in Mexico concluded that *"relative to the counterfactual in 2014, purchases of taxed beverages decreased by an average of 6%, and decreased at an increasing rate up to a 12% decline by December 2014. All three socioeconomic groups reduced purchases of taxed beverages, but reductions were higher among the households of low socioeconomic status, averaging a 9% decline during 2014, and up to a 17% decrease by December 2014 compared with pre-tax trends" (31, 32)*.

Philippines

In 2009, the Philippines ranked 11th worldwide in the consumption of soft drinks (about 1.6 billion litres) which prompted a lawmaker and health initiatives advocate in congress to initiate and file a bill imposing an excise tax on sugar-sweetened beverages to help curb its consumption and lower the risk of obesity, diabetes and related illnesses. At the same time, the bill was to generate tax revenues that would be allocated towards government health initiatives. These included: providing medicines and medical assistance for the indigenous diabetic patients; the promotion of community-based obesity prevention programmes; diabetes prevention campaigns and other diet-related health awareness programmes; funding for research and other development programmes related to food and nutrition; providing access to potable water; and establishing sports facilities in communities and public schools to promote health and wellness.

The aim of curbing SSBs consumption is supported by a study *(33)* that shows that imposing a tax that would increase the price of SSBs by 20% would reduce overall consumption by 24%. The filing of the bill in October 2013 sparked negative reactions, not only from the beverage and sugar industries, but also from some government agencies and political figures directly impacted.

Although there is influence from stakeholders in deterring the bill within congress, there remains great optimism that, with the strong support received from various Philippine and international health organizations and agencies – including the World Health Organization – it will be progressed with a positive outcome.

Thailand

Economic growth in Thailand has led to higher incomes and an increase in consumption of SSBs as Thailand becomes an emerging market for many ready-to-drink beverages. Existing taxation is ad valorem and does not consider the health promotion value. The current tax of beverages without sugar is US$ 0.025/440 ml, while the tax on beverages with sugar is US$ 0.012/440 ml.

The food system in Thailand includes many different food items, manufacturers and sellers. Tax increases do not always translate into higher prices. Compared with high-income countries, Thailand has a smaller proportion of commercial processed foods and beverages, cheaper retail prices of SSBs and relatively high prices of fast food. Healthy alternatives are not always available.

Fiscal policy development and implementation is difficult due to the many competing policy priorities and an increasing influence of international trade treaties on policies. Human resources for stewardship and implementation are limited and are coupled with a lack of verification mechanisms, particularly on food composition and retail prices. There is also insufficient monitoring and enforcement capacity and limited preparedness of local governments to administer tax policies.

United States of America: California and Vermont

In the USA, the state of California has been a leader in establishing public policies to regulate the sale of soda and other sugar-sweetened beverages. State legislation to ban the sale of SSBs on school campuses was first introduced in 1999, and was fully enacted by 2005. Since 2002, California has considered establishing a tax on SSBs five times. In 2012, two cities in California – Richmond and El Monte – voted to tax SSBs; however, the two-thirds threshold for success was not achieved. In 2014, two further Californian cities – Berkeley and San Francisco – similarly voted for an SSB tax. Berkeley achieved a 75% vote for implementation, well above the 50% threshold for success and thus became the first USA city to pass a tax measure, imposing a 1 cent per ounce tax on SSBs. In 2014, California was the first state in the USA to consider legislation to require warning labels on SSBs.

There was much opposition to these two legislations and two fundamental lessons emerged from the political campaigns. The first was that, using the same well-financed scare tactics made famous by the tobacco industry, the beverage industry, similarly, will do everything it can to prevent tax implementation; the second is that, as California has shown, industry can be defeated.

Much of legislative action on SSBs in the USA is at the state or local (city, county) level. The state of Vermont is another

example of a recent attempt to introduce a state excise tax on SSBs, proposing a tax doubling the existing penny-per-ounce (US$ 1 per almost 3 litres). Given very low SSB prices in the USA, this translated into a tax burden of, on average, approximately 50%. One of the challenges for economists is to predict the response of consumers (i.e. price elasticity) when taxes are very high, and have not been evaluated based on prior data. Another is to anticipate the tax pass-through rate (i.e. how much the tax gets passed into the price). Economic theory predicts a perfect pass-through (i.e. a 1 cent excise tax increases retail price by 1 cent). The first year, data from Berkeley suggested that the tax pass-through might be initially less than 1 cent, indicating that prices increase less than the amount of an excise tax imposed *(34)*.

Cross-price elasticity data are very limited and unstable, with much variation across studies. Most studies predict a shift primarily to bottled water and juice, while diet beverages have a positive cross-price elasticity with SSBs *(35)*. This is likely the result of the underlying data where promotions are usually the same for both diet and regular beverages (e.g. all products of a brand on sale). Shifts to food and the overall effect on diet should be also considered.

In the USA, the ongoing market trend is for a significant reduction in SSB consumption *(36)*, much higher purchases of bottled water, shifts away from soda towards water and new healthier (less caloric) beverages *(37)*. Per capita consumption of SSBs is still very high, which justifies policy action such as taxes. It is likely to have an effect on SSB consumption per se, since the campaign to pass a tax (even if unsuccessful) helps to educate consumers, encourages the industry to reformulate products, and reduces SSB consumption.

United States of America: Supplemental Nutrition Assistance Programme

The Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP) provides food-purchasing assistance for low- and no-income people living in the USA. The effect of providing financial incentives to participants of the SNAP at the point-of-sale was recently evaluated in a randomized control trial. Known as the Healthy Incentive Pilot (HIP), the study showed that a 30% subsidy of targeted fruit and vegetable purchases increased their consumption, by SNAP participants, by 26% *(38)*. This would be predicted by price elasticity data from prior research *(39)*. There was no effect on total energy intake and no change in SSB and "junk food" intake. No cost-benefit analysis was done in this evaluation, but it is unlikely that the intervention would be shown to save money.

There are also incentive programmes, known as "double-buck programmes", that provide a match to SNAP benefits for fruit and vegetable purchases at farmers' markets *(40)*. These, mostly privately-run, programmes give low-income consumers "double bucks" (or "health bucks") coupons that double the value of food stamps at farmers' markets and occasionally grocery stores for buying fruits and vegetables. The Food Insecurity and Nutrition Incentive (FINI) grant programme, authorized in the Agricultural Act of 2014, will provide US$ 100 million over 5 years to support projects that increase purchases of fruits and vegetables among SNAP participants by providing incentives at the point of purchase *(41)*.

Using price policies to promote healthier diets in Europe

In 2015, the WHO European Region published a document on the use of price policies to promote healthy diets *(42)*. The document provides information on the use of price policies to promote healthy diets and explores policy developments from around the WHO European Region. It examines the economic theory underpinning the use of subsidies and taxation and explores the currently available evidence.

The publication includes several case studies from WHO European Member States where price policies have been introduced, including Denmark, Finland, France, Hungary and the EU School Fruit Scheme.

Specific factors to consider in the design of effective price policies include possible substitution effects, the tax mechanism chosen, price pass-through, and impact on health inequalities. Price policies can also be implemented to influence supply-side factors. Comprehensive monitoring and evaluation, using carefully selected indicators, is essential in using price policies.

The document concludes that fiscal policies are an important tool in tackling unhealthy diets and NCDs and that there is significant scope in the future for countries across Europe to advance their implementation. From the evidence, taxes on sugar-sweetened beverages and targeted subsidies on fruit and vegetables emerge as the policy options with the greatest potential to induce positive changes in consumption; however there is also demonstrable positive impact with other approaches. Experience with the implementation of such policies in the Region has shown that they are feasible and can influence consumption and purchasing patterns as intended, and have a significant impact on dietary and health-related behaviour. The revenue raised has, in some cases, been successfully ring fenced for the health budget. Continued monitoring and evaluation is considered important, particularly in terms of establishing baseline data at the outset in order to monitor the effects of the policy.

5. Implications for design and implementation of fiscal policies

A typology for consideration

When designing fiscal policies on diet, key questions to consider are *(42–44)*:

1. What type of tax to apply?
2. What tax structure to implement?
3. What products to tax?
4. What are the implications for revenue generation and diet/nutrition-related programming?

Excise tax is tax levied on manufacture, sale, use, or distribution. It may also include a fixed fee or levy on a purveyor. A special value added tax (VAT) applies to the production and distribution of goods. It is considered a consumption tax because the ultimate cost is borne by the consumer at point of purchase.

A tax can be specific or ad valorem. A specific tax is levied on the basis of product size or amount. An ad valorem tax is a percentage of the product value (Figure 3).

Figure 3: ***Types of taxes***

	Excise Tax	VAT
Specific	+	
Ad valorem	+	+

Consistent with the evidence on tobacco taxes, specific excise taxes (where a set amount of tax is charged on a given quantity of the product or specific ingredient) are likely to be most effective. This is because they reduce incentives to switch down to cheaper options, in that they increase the price of all products affected by the tax in the same way. They also provide more stable revenues, are not subject to industry price manipulation and are easier to administer. In order to prevent the impact of specific taxes from being eroded over time, it is essential that they be adjusted regularly to, at least, keep up with inflation and reduce affordability of the taxed product by accounting for income growth as well.

In countries with strong tax administration, taxes that are calculated based on nutrient content (e.g. SSB taxes based on sugar content) can have the greatest impact, as they differentiate between options based on nutrient content within a product category and can be used to incentivise consumers to substitute to alternatives while simultaneously encouraging producers to reformulate their products. In countries where tax administration is not as strong, simpler tax systems (e.g. a volume-based SSB tax) may be more appropriate.

WHO's tobacco taxation experience

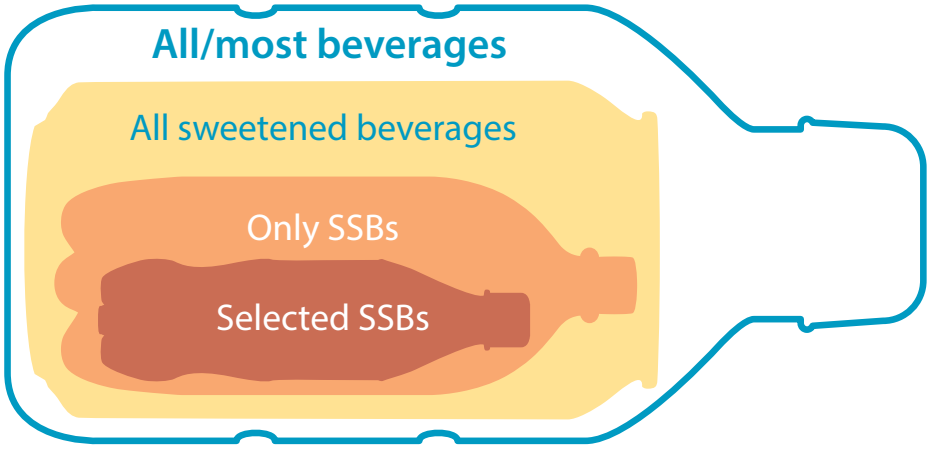
Since 2009, WHO has been working closely with Member States to improve and increase their excise taxes on tobacco products and to reduce their affordability. There are different types of indirect taxes applicable on tobacco products. It is important to focus on excise taxes (specific, ad valorem and mixed) as a public health policy rather than other taxes in order to increase the relative price of the targeted product effectively and to reduce consumption.

One of the main conclusions derived, and lessons learned, from tobacco taxation is the importance of implementing specific excise taxes, or a mixed system, relying more on the specific excise component. These taxes lead to higher prices, reduce gaps within products – therefore reducing risk of substitution – and are easier to administer. However, specific excise taxes need to be adjusted to inflation – and ideally to income as well – in order to effectively reduce affordability and discourage consumption over time. Additionally, tax policies have to be accompanied by a system that closely monitors products throughout the supply chain (track and trace). This will reduce the chance of products ending in the illicit market.

Fiscal policies and price elasticity

The responsiveness of consumers to price changes (price elasticity) for the food and beverage products that may be taxed is central in the design of taxes for health promotion. When consumers can substitute alternative products, their response to price increases will be greater; but not all substitutions are likely to be desirable. Carefully designing the tax base (range of products to be taxed) will help to prevent undesirable substitutions, and possibly steer substitutions towards healthy alternatives (Figure 4).

Figure 4: ***Different tax base options for beverages***



In most cases, however, the demand for foods and beverages is typically inelastic (i.e. consumers are not very responsive to price changes). This should not be viewed, per se, as hindering the pursuit of public health goals. It simply means that the tax rate will have to be high enough to reduce the consumption of the taxed products to an extent that will generate meaningful health effects. A low price elasticity also makes the tax more likely to be passed on to consumers by suppliers (i.e. prices will increase at the point of consumption). Moreover, tax revenues will be larger than in the case of products with a more elastic demand, providing greater opportunities for funding other health promotion activities.

There are areas in which taxation practice is not entirely in line with theory and some of these deviations might be desirable from a public health point of view. For instance, there is a broad consensus on excise taxes (particularly, specific excises regularly adjusted for inflation) being the fiscal tool of choice in the pursuit of public health goals, at least in the area of food and non-alcoholic beverages.

However, the public health community has also called for the use of positive fiscal incentives, for instance to stimulate the consumption of healthy foods. This goal could be pursued via the indirect tax system through rate differentiation in value added or sales taxes.

Health and substitution effects of fiscal policies

The overall health effects of food and beverage taxes depend on the price elasticities of demand, which are composed of the income and substitution effects. The size of the substitution effect depends on the extent to which there are available substitutes, for example from SSBs to water, milk, unsweetened 100% fruit juice and beverages with non caloric sweeteners. Close substitutes give rise to a large substitution effect. The income effect depends on the extent to which consumers are able, or willing, to change behaviour. Lack of behavioural change might imply that consumers feel burdened by the tax and have less money to buy either unhealthy or healthy foods.

It is important to consider the tax base since the overall health effects of the tax depends on the availability of substitutes for different types of consumers. Consumers might substitute to a healthier type of product, to another type of unhealthy product, to a cheaper brand or store. Correct design of the tax and correct choice of the tax base could minimize any potential adverse unexpected health effects of food and beverage taxes *(45–48)*.

Vulnerable populations, including low-income consumers, young people, and those most at risk of obesity, are most responsive to changes in the relative prices of foods and beverages. Well-designed taxes targeting non-core foods with close, healthier (untaxed) substitutes may result in greater behaviour change and would minimize tax regressivity. There is potential for taxes to be further supported by complementary subsidies targeted to low-income populations.

Overcoming barriers to fiscal policies

Countries experience great challenges in policy implementation from the undue pressure of the food and beverage industries. Oppositional arguments against taxes are usually either false or greatly overstated. Common myths relate to the impact on jobs, businesses, those on a low income, and tax avoidance. As has been confirmed by recent studies in California and Illinois in the USA, SSB taxes are likely to lead to a net increase in jobs, in spite of a small decrease in jobs in the beverage sector *(49)*. This occurs because consumers redirect their purchases towards untaxed products thus stimulating growth in other non-beverage sectors. A study conducted in the USA between 1997 and 2009 found that, contrary to predictions from the tobacco industry, there was an increase, rather than a decrease, in the number of convenience stores. This was due to consumers shifting to buying other products and thus creating more demand for those products.

Low-income populations have the largest health benefit from taxes, because their pre-tax SSB consumption is high and post-tax reductions in consumption are relatively large. The benefits for these populations are even higher if tax revenues are used for targeted obesity prevention and health promotion programmes and if targeted subsidies for healthier options exist. There is likely to be little tax avoidance and evasion in response to an SSB tax. The strength of governance and presence of informal distribution networks have a greater effect than tax and price levels in driving tax avoidance and evasion.

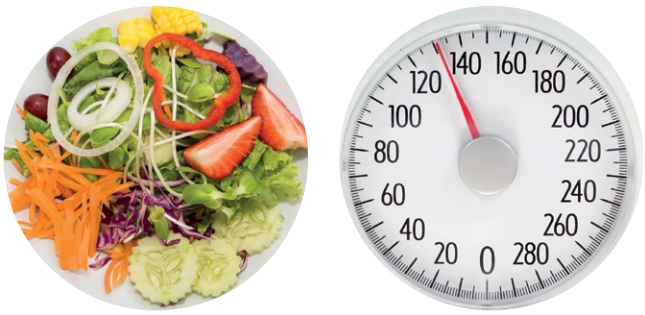
The role of civil society and health professionals is critical, not only to counteract undue pressure from food and beverage companies, but also to monitor fiscal policies and ensure their appropriate implementation.

Regarding opposition to taxes, fundamental lessons are to be learned from the experience of countries implementing SSB taxes. Firstly, the beverage industry will do everything it can to avoid taxes, using the same well-financed – and well recognized – scare tactics used by the tobacco industry. In 2014, for example, the beverage industry spent more than US$ 10 million fighting SSB tax measures in Berkeley and San Francisco, outspending proponents by 18:1, with 99% of funds provided by corporate interests outside of California. Tactics ranged from buying television and radio advertisements, paying for advertising billboards, lawn signs and advertising space in subway stations (including

the floor space) as well as paying members of the community to go from house to house canvassing support. Claims were made that the tax was unfair to poorer people; that it would harm small businesses; and that revenues would not be spent as promised. It was also stated that the government should not interfere with the personal choices of consumers.

A further lesson learned is that, regardless of pressure and finance from industry, any opposition to taxation can be overcome with a well-planned campaign involving a broad coalition of supporters (from community leaders and health-oriented organizations to grassroots people and organizations), the ability to respond to the beverage industry's propaganda, and sufficient resources. The objective would be to inform populations of the truth of potential harm caused by the products. The experiences from countries such as the USA (in particular the city of Berkeley in California) and Mexico prove how policies can be progressed even amidst great industry opposition.

As countries around the world enact these policies, an ever-greater movement to support other countries to do the same will be created. As with the tobacco industry, the beverage industry is concerned that rates of SSB consumption are dropping. However, as an increasing number of taxes, warning labels, and other policies are enacted around the world, this drop may continue and, as a result, diets will become more healthy.



Nutrient profiling

Health-related taxes applied to foods and beverages must define the foods to which the tax applies, and this often requires some form of nutritional criteria underpinning the tax. Lack of such criteria or standards for determining exactly what to tax is a challenge experienced by many countries. The development of a nutrient profile model is, therefore, considered important in identifying the categories of foods subject to the tax and the nutrient thresholds that apply, thus providing a tool for countries to implement fiscal policies.

Nutrient profiling is the science of classifying or ranking foods according to their nutritional composition for reasons related to preventing disease and promoting health. Nutrient profiling can be used for various applications, including the marketing of foods to children; health and nutrition claims; product labelling logos or symbols; information and education; provision of food to public institutions; and the use of economic tools to orient food consumption.

The initial request for WHO to initiate nutrient profiling came in 2007 when the first technical meeting was held to review the existing evidence on the effects of marketing of food and non-alcoholic beverages to children. The ad hoc development of models by different stakeholders was leading to inconsistencies and confusion for target audiences and consumers.

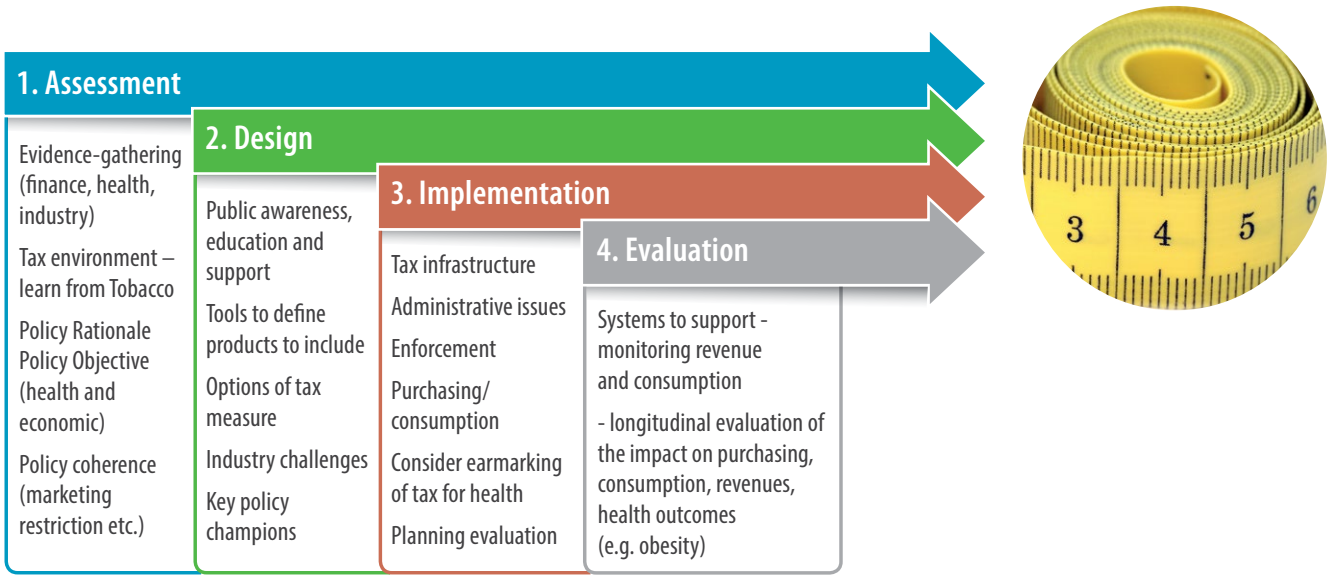
In 2010, WHO prepared guiding principles and a framework manual for the development and adoption of nutrient profile models. The main lesson learned from pre-testing the manual was that it is easier to adapt an existing model than to develop an entirely new model. WHO will review and update the manual after country field-testing.

Regional nutrient profiling models for regulating the marketing of foods and non-alcoholic beverages to children have already been developed in the WHO European and American Regions, and are in the process of being developed in the Eastern Mediterranean Region, and the South-East Asia and Western Pacific Regions. WHO aims to prepare a global nutrient profile model for: the marketing of food to children; school food procurement; fiscal policies; and product labelling (i.e. front-of-pack labelling).

Policy development

The importance of a good policy development process needs to be reinforced when developing fiscal policies (Figure 5). An assessment, using all existing relevant information, should inform appropriate objective-setting and advocacy and use key policy champions and the broad coalition of partners for both political buy-in and for countering industry challenges. Nutrient profiling – or similar tools – need to be developed to define products to be taxed as a key part of the multidisciplinary drafting of the policy. In implementation, tax structure and administrative issues should be considered as well as the monitoring of purchases and consumption, while planning for evaluation and consideration for earmarking of tax for health is further discussed. Evaluation of the impact of the policy on purchasing, consumption, revenues, and, ultimately, health outcomes (e.g. obesity) is needed, so some consideration for longitudinal design should be given. Policy coherence is needed to ensure maximum impact of fiscal policies on diet. The requirement of warning labels on taxed products – as an education strategy and to limit the marketing of taxed products particularly for children – were discussed as examples.

Figure 5: ***Fiscal policy development and implementation framework***



Earmarking of tax revenues

The earmarking of tax revenues is used in many countries, including in connection with taxes for health promotion. Earmarking may be aimed at strengthening health promotion actions, for example by funding education campaigns or healthy food subsidies, or at limiting the regressive impact of taxation (when the impact is indeed regressive). In all cases, earmarking will improve the transparency of the taxation process and use of revenues, which will increase the acceptability of the tax by politicians and the general public. When the objective of the tax policy is health, rather than solely economics, it may be easier to discuss earmarking for health in that context.

6. Conclusions

At the end of the meeting the following conclusions were made:

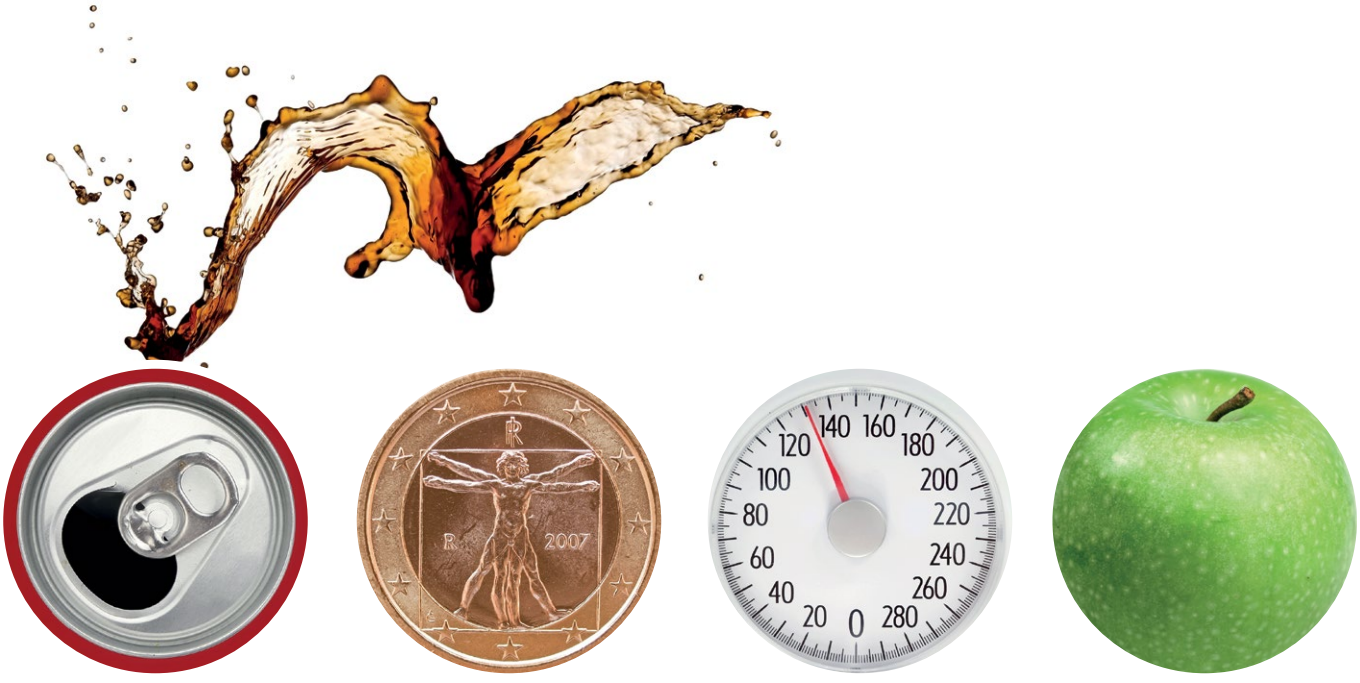
- Growing evidence shows that appropriately designed fiscal policies, when implemented with other policy actions, have considerable potential for promoting healthier diets. They will also improve weight outcomes and other diet-related risk factors, and will ultimately contribute to the prevention and reduction of the health and economic burden of NCDs. The use of fiscal policies should therefore be considered a key component of a comprehensive strategy for prevention and control of NCDs.
- The evidence for meaningful health effects is strongest for taxes on sugar-sweetened beverages, with suggestions that SSB prices would need to be raised by 20%, or more. Such taxes lead to more than proportional reductions in SSB consumption and net reductions in caloric intake, and thus contribute to improving nutrition and reducing overweight, obesity and NCDs.
- Similarly strong evidence shows that subsidies for fresh fruits and vegetables, that reduce prices by 10–30%, are effective in increasing fruit and vegetable consumption. While evidence is mixed on the net effect of fruit and vegetable subsidies on net caloric intake and weight, overall diet quality improves, with a resulting improvement in health outcomes. Greater effects on the net energy intake and weight may be accomplished by combining subsidies on fruit and vegetables and taxation of target foods.
- Taxation of other target foods and beverages, particularly those high in saturated fats, trans fatty acids, free sugars and/or salt appears promising, with existing evidence clearly showing that increases in the prices of target options reduces their consumption. Evidence will emerge from countries that have recently implemented such taxes showing the impact on health and other outcomes – for example NCD mortality.
- Vulnerable populations, including low-income consumers, young people, and those at most risk of obesity, are most responsive to changes in the relative prices of foods and beverages. It is beneficial to target non-core foods and foods for which good healthier alternatives are available.
- Consistent with the evidence on tobacco taxes, specific excise taxes (where a set amount of tax is charged on a given quantity of the product or specific ingredient), as opposed to sales or other taxes based on a percentage of retail price, are likely to be most effective. This is because they reduce incentives to switch down to cheaper options, in that they increase the price of all products affected by the tax in the same way. In order to prevent the impact of specific taxes from being eroded over time, it is essential that they be regularly adjusted to keep in line with inflation and to reduce affordability of the taxed product by accounting for income growth as well.
- In countries with strong tax administration, taxes that are calculated based on nutrient content (e.g. SSB taxes based on sugar content) can have the greatest impact, as they differentiate between options based on nutrient content within a product category and can be used to incentivise consumers to substitute to alternatives while simultaneously encouraging producers to reformulate their products. In countries where tax administration is not as strong, simpler tax systems (e.g. a volume-based SSB tax) may be more appropriate.
- Earmarking of tax revenues may be challenging in some countries, but dedicating some, or all, of the revenues generated by these taxes for efforts to improve the health care system, encourage healthier diets through health promotion and nutrition education campaigns, increase physical activity, as well as to build capacity for effective tax administrative processes (i.e. for monitoring and enforcement) may increase public support and facilitate the implementation of earmarking of the revenues.

- Many countries implementing fiscal policies lack formal evaluations leading to a shortage of data on the impact. Monitoring and evaluation efforts are critical in documenting the effectiveness of the taxes in achieving their objectives, both in terms of revenue and its use; impact on purchase patterns; consumption; and product composition for targeted products and close substitutes, in addition to relevant health outcomes, while identifying any unanticipated effects (e.g. substitution to non-sugar sweeteners).
- Lack of standards or criteria for determining exactly what to tax is a challenge experienced by the countries. Development of a nutrient profile model is, therefore, considered an important action in providing a tool for countries to implement fiscal policies. For countries for which there is a broad knowledge base on nutrient contents of products this might be used to include/exclude products from taxation.
- Countries experience great challenges of implementation from undue pressure from the food and beverage industries. The role of civil society and health professionals, not only to counteract this pressure, but also to monitor and ensure the appropriate implementation of fiscal policies is critical.
- Policy coherence is needed to ensure maximum impact. Requiring warning labels on taxed products as an education strategy and limiting the marketing of taxed products, particularly for children, were discussed as examples.
- The importance of a good policy development process needs to be reinforced when developing fiscal policies.
    - A proper situation analysis using all existing relevant information should inform appropriate objective-setting and the multidisciplinary drafting of a policy and implementation plan that includes advocacy for political buy-in, monitoring and evaluation.
    - It is also important in this process to be proactive in counteracting the industry arguments and efforts to oppose the development and implementation of tax measures or attenuate their effects. A public awareness or education programme to inform the public about the positive health consequences, address any potential negative effects of the tax and keep a positive public opinion is useful, as it has been shown to have some effects even if, ultimately, the tax policy is not passed.

7. Recommendations

It is recommended that:

- the report of the meeting be disseminated for use by countries as information to assist in the development and implementation of fiscal policies as appropriate;
- the current evidence gap – including the impact of SSB tax on improving weight and health outcomes, and ultimately the prevention of NCDs – be addressed through research and evaluation in countries;
- a nutrient-profiling tool be developed for use by countries for the implementation of fiscal policies;
- an implementation manual be developed to provide further guidance to countries on the development and implementation of fiscal policies for diet.



References

1. Global action plan for the prevention and control of noncommunicable diseases 2013–2020. Geneva: World Health Organization; 2013 (http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/94384/1/9789241506236_eng.pdf, accessed 26 March 2016).
2. Comprehensive implementation plan on maternal, infant and young child nutrition. Geneva: World Health Organization; 2014 (http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/113048/1/WHO_NMH_NHD_14.1_eng.pdf, accessed 26 March 2016).
3. Second International Conference on Nutrition (ICN2) Rome, 19–21 November 2014, Conference Outcome Document: Rome Declaration on Nutrition. Rome: Food and Agricultural Organization of the United Nations and World Health Organization; 2014 (www.fao.org/3/a-ml542e.pdf, accessed 26 March 2016).
4. Second International Conference on Nutrition (ICN2) Rome, 19–21 November 2014, Conference Outcome Document: Framework for Action. Rome: Food and Agricultural Organization of the United Nations and World Health Organization; 2014 (www.fao.org/3/a-mm215e.pdf, accessed 26 March 2016).
5. Global status report on noncommunicable diseases 2014, Geneva: World Health Organization; 2014 (http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/148114/1/9789241564854_eng.pdf, accessed 26 March 2016).
6. Fiscal policy options with potential for improving diets for the prevention of noncommunicable diseases (NCDs) (draft). Geneva: World Health Organization; 2015.
7. Smed et al. The effects of the Danish saturated fat tax on food and nutrient intake and modelled health outcomes: An econometric and comparative risk assessment evaluation. Forthcoming in European Journal of Clinical Nutrition, 2016.
8. Smed S. Financial penalties on foods – the fat tax in Denmark. Nutrition Bulletin. 2012; vol 37, no 2. pp. 142–147.
9. Smed S, Robertson A. Are taxes on fatty foods having their desired effects on health? BMJ editorial, BMJ. 2012; 16:345;e6885. doi: 10.1136/bmj.e6885.
10. Holm AL, Laursen MB, Koch M, Jensen JD, Diderichsen F. The health benefits of selective taxation as an economic instrument in relation to ischaemic heart disease and nutrition-related cancers, Public Health Nutr, 2013; 16(12):2124–31. doi: 10.1017/S1368980013000153.
11. Vallgårda S, Holm L, Jensen JD. The Danish tax on saturated fat: why it did not survive. Eur J of Clin Nutr. 2015; 69:223–6. doi: 10.1038/ejcn.2014.224
12. Jensen JD, Smed S. The Danish tax on saturated fat – short run effects on consumption, substitution patterns and consumer prices of fats. Food Policy. 2013; 42:18–31. doi: 10.1016/j.foodpol.2013.06.004.
13. Jensen JD, Smed S, Aarup L, Nielsen E. The Danish tax on saturated fat – demand effects for meat and dairy products. Paper prepared for presentation at the EAAE 2014 Congress "Agri-Food and Rural Innovations for Healthier Societies", 26–29 August 2014, Ljubljana, Slovenia.
14. Bødker M, Pisinger C, Toft U, Jørgensen T. The rise and fall of the world's first fat tax. Health Policy. 2015; 119(6):737–42. doi: 10.1016/j.healthpol.2015.03.003.
15. Freire WB, Silva-Jaramillo KM, Ramírez-Luzuriaga MJ, Belmont P, Waters WF. The double burden of undernutrition and excess body weight in Ecuador. Am J Clin Nutr. 2014; 100(Suppl):1636S–43S (http://ajcn.nutrition.org/content/100/6/1636S.full.pdf+html, accessed 29 March 2016).
16. Registro Oficial. Órgano del Gobierno del Ecuador. Reglamento Sanitario Sustitutivo de Etiquetado de Alimentos Procesados para el Consumo Humano, 2014 (in Spanish only) (www.controlsanitario.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/09/R-Sustitutivo-de-Etiquetado-AM5103-1.pdf, accessed 26 March 2016).
17. World Cancer Research Fund and the American Institute for Cancer Research. Chapter 12: Public health goals and personal recommendations. In: Food, nutrition, physical activity, and the prevention of cancer: a global perspective. Washington (DC): AICR; 2007.

18. Moubarac J-C, Parra DC, Cannon G, Monteiro CA. Food classification systems based on food processing: significance and implications for policies and actions: a systematic literature review and assessment. Curr Obes Rep. 2014; 3(2):256–72. doi: 10.1007/s13679-014-0092-0.

19. Sarlio-Lähteenkorva S, Manninen M. School meals and nutrition education in Finland. Nutrition Bulletin 2010; 35(2):172–174.

20. Suositus korkeakouluruokailun periaatteiksi. [Recommendations for college eating principles] Kela and the National Nutrition Council, Helsinki, 2011 (in Finnish only) (www.ravitsemusneuvottelukunta.fi/files/attachments/fi/vrn/korkeakouluruokasuositus.pdf, accessed 26 March 2016).

21. Using price policies to promote healthier diets. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe; 2015 (www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/273662/Using-price-policies-to-promote-healthier-diets.pdf, accessed 26 March 2016).

22. Sokeriverotyöryhmän loppuraportti [Sugar tax working group final report. Ministry of Finance Publications, 2013 (in Finnish only with English abstract) (http://vm.fi/documents/10623/1236817/Sokeriveroty%C3%B6ryhm%C3%A4+loppuraportti/8ebdf05f-710a-4878-aeb5-9d814f6e63c9).

23. A népegészségügyi termékadó hatásvizsgálata [The public health impact assessment of taxes on products]. Budapest: Hungarian National Institute for Health and Development; 2013 (in Hungarian only) (www.oefi.hu/NETA_hatasvizsgalat.pdf, accessed 29 March 2016).

24. Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Estado de nutrición, anemia, seguridad alimentaria en la población Mexicana. Instituto Nacional de Salud Pública, Mexico, 2012 (http://ensanut.insp.mx/doctos/ENSANUT2012_Nutricion.pdf, accessed 29 March 2016).

25. Barquera S, Campos-Nonato I, Hernádez-Barrera L, Pedroza-Tobías A, Rivera-Dommarco JA. Prevalence of obesity in Mexican adults. Salud Publica Mex. 2013; 55:Suppl 2:S151–60 (in Spanish only).

26. Villalpando S, de la Cruz V, Rojas R, Shamah-Levy T, Avila MA, Gaona B, et al. Prevalence and distribution of type 2 diabetes mellitus in Mexican adult population: a probabilistic survey. Salud Publica Mex. 2010; 52 Suppl 1:S19–26.

27. Valadez B. Desplaza México a EU en consumos de refrescos de cola, 2012. Milenio. January 2013 (web document in Spanish only) (www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/4d61be05ee00877e942fca43bc3ac46e, accessed 29 March 2016).

28. Sánchez-Pimienta T, Batis C, Lutter CK, Rivera Dommarco JA. Main sources of total and added sugars intake in the Mexican population. 16 Congreso de Investigación en Salud Pública; Instituto Nacional de Salud Pública, Cuernavaca, Mexico, 2015.

29. Colchero M, Salgado J, Unar M, Molina M, Ng SW, Rivera Dommarco JA. Preliminary results of the effect of the taxes implemented in Mexico in 2014 on prices. 16 Congreso de Investigación en Salud Pública; National Institute of Public Health, Cuernavaca. 2015.

30. Colchero M, Ng SW, Barry P, Rivera Dommarco JA. Preliminary results of changes in Mexican Household´s beverage purchases after the SSB excise tax. 16 Congreso de Investigación en Salud Pública; National Institute of Public Health, Cuernavaca. 2015.

31. Colchero MA, Popkin BM, Rivera JA, Ng SW. Beverage purchases from stores in Mexico under the excise tax on sugar sweetened beverages: observational study. BMJ. 2016 Jan 6;352:h6704 (www.bmj.com/content/352/bmj.h6704, accessed 3 February 2016)

32. Taxes on sugar-sweetened beverages as a public health strategy: the experience of Mexico. Pan American Health Organization. Mexico Representative Office, Mexico, D.F., 2015 (http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/18391/9789275118719_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y, accessed 26 March 2016).

33. Powel LM, Chriqui JF, Khan T, Wada R, Chaloupka FJ. Assessing the potential effectiveness of food and beverage taxes and subsidies for improving public health: a systematic review of prices, demand and body weight outcomes. Obes Rev. 2013; 14(2):110–28.

34. Falbe J, Rojas N, Grummon AH, Madsen KA. Higher retail prices of sugar-sweetened beverages 3 months after implementation of an excise tax in Berkeley, California. Am J Public Health. 2015; 105(11):2194–201.

35. Smith Travis A, Biing-Hwan Lin, Jonq-Ying Lee. Taxing caloric sweetened beverages: potential effects on beverage consumption, calorie intake, and obesity. Economic Research Report number 100, United States Department of Agriculture, Economic Research Service, July 2010 (www.ers.usda.gov/media/138598/err100_1_.pdf, accessed 26 March 2016).

36. Kit BK, Fakhouri T, Park S, Nielsen SJ, Ogden CL. Trends in sugar-sweetened beverage consumption among youth and adults in the United States: 1999–2010. Am J Clin Nutr. 2013; 98:180–188 (http://ajcn.nutrition.org/content/98/1/180.full.pdf, accessed 29 March 2016).

37. Beverage Digest Fact Book 2015. Statistical Yearbook of Non-Alcoholic Beverages. 20th edition.

38. United States Department of Agriculture, Food and Nutrition Service, Office of Research and Analysis. Healthy Incentives Pilot (HIP) Final Report. Alexandria, VA; July 2013 (www.fns.usda.gov/sites/default/files/HIP-Final.pdf, accessed 3 April 2016).

39. Andreyeva T, Long MW, Brownell KD. The impact of food prices on consumption: a systematic review of research on the price elasticity of demand for food. Am J Public Health, 2010; 100(2):216–22. doi: 10.2105/AJPH.2008.151415.

40. Wholesome Wave. Our Initiatives. December 15, 2014 (https://www.wholesomewave.org/our-initiatives, accessed 26 March 2016).

41. Food Insecurity Nutrition Incentive (FINI) Grant Program. National Institute of Food and Agriculture, United States Department of Agriculture. 2014/2015 (http://nifa.usda.gov/sites/default/files/rfa/1415_FINI.pdf, accessed 7 April 2016).

42. Chriqui JF, Chaloupka FJ, Powell LM, Eidson SS. A typology of beverage taxation: multiple approaches for obesity prevention and obesity prevention-related revenue generation. J Public Health Policy, 2013; 34:403–423 (www.palgrave-journals.com/jphp/journal/v34/n3/full/jphp201317a.html, accessed 27 March 2016).

43. Thow AM, Heywood P, Leeder S, Burns L. The global context for public health nutrition taxation. Public Health Nutr. 2011; 14(1):176–186. doi: 10.1017/S1368980010002053.

44. WHO technical manual on tobacco tax administration. Geneva: World Health Organization; 2010 (http://whqlibdoc.who.int/publications/2010/9789241563994_eng.pdf, accessed 26 March 2016)

45. Smed S, Jensen JD, Denver S. Socio-economic characteristics and the effect of taxation as a health policy instrument Food Policy. Food Policy. 2007; 32(5¬–6):624–639. doi: 10.1016/j.foodpol.2007.03.002.

46. Jensen JD, Smed S. Cost-effective design of economic instruments in nutrition policy. Int J Behav Nutr Phys Act. 2007; 4:10. doi: 10.1186/1479-5868-4-10.

47. Economic nutrition policy tools – useful in the challenge to combat obesity and poor nutrition? Danish Academy of Technical Sciences, 2007 (www.atv.dk/uploads/1227087410economicnutrition.pdf).

48. Adam SA, Smed S. The effects of different types of taxes on soft drink consumption. FOI working paper 2012/9. Institute of Food and Resource Economics, University of Copenhagen, 2012/9 (http://okonomi.foi.dk/workingpapers/WPpdf/WP2012/WP_2012_9_taxes_on_softdrink_revised.pdf, accessed 26 March 2016).

49. Powell LM, Wada R, Persky JJ, Chaloupka FJ. Employment impact of sugar-sweetened beverage taxes. American Journal of Public Health, 2014; 104(4):672–677 (http://ajph.aphapublications.org/doi/pdf/10.2105/AJPH.2013.301630, accessed 26 March 2016).

Annex 1. List of participants

Dr Tatiana Andreyeva
Associate Professor, Department of Agricultural and Resource Economics
Director of Economic Initiatives
Rudd Center for Food Policy and Obesity
University of Connecticut
1 Constitution Plaza 608
Hartford, CT 06103
USA

Professor Frank J. Chaloupka
Director
Institute for Health Research and Policy
University of Illinois at Chicago
453 Westside Research Office Bldg
1747 West Roosevelt Road
Chicago, IL 60608
USA

Dr Michel Chauliac
Chef de projet Nutrition
Bureau Alimentation et Nutrition
France

Professor Jamie F. Chriqui
Division of Health Policy and Administration
Institute for Health Research and Policy
University of Illinois at Chicago (MC 275)
University of Illinois at Chicago
453 Westside Research Office Bldg
1747 West Roosevelt Road
Chicago, IL 60608
USA

Dr Arantxa Colchero
Economist
National Institute of Public Health
Universidad No. 655 Colonia Santa María Ahuacatitlán
Cerrada Los Pinos y Caminera C.P. 62100
Cuernavaca, Morelos
Mexico

Dr Anil Deelchand
Acting Director Health Services
Ministry of Health and Quality of Life
Emmanuel Anquetil Building, 5th Floor
Port Louis
Mauritius

Dr Harold Goldstein
Executive Director
California Center for Public Health Advocacy
1947 Galileo Court, Suite 101
Post Office Box 2309
Davis, California 95617
USA

Dr Michael F. Jacobson
Executive Director
Center for Science in the Public Interest
1220 L St. N.W.
Suite 300
Washington, D.C. 20005
USA

Ms María José Ramírez Luzuriaga
Chief
Nutrition and Food Security
National Ministry of Public Health
Av. República del Salvador 36–64 y Suecia
Quito
Ecuador

Mr Mohamed Madbouly
Ministry of Finance
Nasr City, Al Manteqah Al Oula
Cairo
Egypt

Dr Éva Martos
Deputy Director
National Institute for Food and Nutrition Science
Directorate General of the National Institute of Pharmacy and Nutrition
Albert Flórián str. 3/a Budapest 1097
Hungary

Dr Sirpa Sarlio-Lähteenkorva
Senior Adviser
Ministry of Social Affairs and Health
Meritullinkatu 8
00170 Helsinki
Finland

Dr Franco Sassi
Senior Health Economist
Health Division
Directorate for Employment, Labour, and Social Affairs
Health Committee
Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)
2 Rue André Pascal
75016 Paris
France

Associate professor Sinne Smed
Economist
Department of Food and Resource Economics
University of Copenhagen
Rolighedsvej 23,
1958 Frederiksberg
Denmark

Honourable Estrellita B. Suansing
Representative, Nueva Ecija, 1st District
House of Representatives, Philippines
HOR Complex, Constitution Hills 1126
Quezon City
Philippines

Professor Thaksaphon Thamarangsi
Director, Health Promotion Policy Research Center (HPR)
Manager, Thai NCD Network
Deputy Director and senior researcher
International Health Policy Program (IHPP)
Ministry of Public Health
Tiwanon Rd. Nonthaburi 11000
Thailand

Dr Anne Marie Thow
Menzies Centre for Health Policy
University of Sydney
Victor Coppleson Building D02
NSW 2006 Sydney
Australia

Dr Chonlathan Visaruthvong
Director
The Thai Excise Department
1488 Nakornchaisri Rd
Dusit, Bangkok 10300
Thailand

World Health Organization Secretariat

WHO Headquarters:

Dr Tim Armstrong
Coordinator
Surveillance and Population-based Prevention
Department of Prevention of Noncommunicable Diseases

Dr Douglas Bettcher
Director
Department of Prevention of Noncommunicable Diseases

Dr Francesco Branca
Director
Department of Nutrition for Health and Development

Dr Oleg Chestnov
Assistant Director-General
Noncommunicable Diseases and Mental Health

Mr Mark Goodchild
Technical Officer
Tobacco Control Economics Unit
Department of Prevention of Noncommunicable Diseases

Dr Benn McGrady
Technical Officer (Legal) National Capacity
Department of Prevention of Noncommunicable Diseases

Dr Jason Montez
Technical Officer
Nutrition Policy and Scientific Advice
Department of Nutrition for Health and Development

Mr Leo Nederveen
Technical Officer
Surveillance and Population-based Prevention
Department of Prevention of Noncommunicable Diseases

Dr Chizuru Nishida
Coordinator
Nutrition Policy and Scientific Advice Department of Nutrition for Health and Development

Ms Anne Marie Perucic
Health Economist
Tobacco Control Economics Unit
Department of Prevention of Noncommunicable Diseases

Dr Vinayak Prasad
Project Manager
Department of Prevention of Noncommunicable Diseases

Dr Temo Waqanivalu
Programme Officer
Surveillance and Population-based Prevention
Department of Prevention of Noncommunicable Diseases

WHO Regional Office:

Mr Jo Jewell
Technical Officer
Nutrition, Physical Activity and Obesity
Division of Noncommunicable Diseases and Life-course
WHO Regional Office for Europe

Annex 2. Meeting programme

Tuesday, 5 May 2015

08:30–09:00	Registration
09:00–09:30	Opening • Welcome Remarks *Assistant Director-General, Noncommunicable Diseases and Mental Health* • Election of Chairperson and Rapporteur • Introduction of participants • Adoption of agenda and programme • Administrative arrangements
09:30–10:30	• Noncommunicable diseases overview, and role of fiscal measures *Dr Temo Waqanivalu* • Review of existing systematic reviews of fiscal policy interventions to improve diets *Dr Anne Marie Thow* • Existing evidence and guidance on fiscal policies *Dr Frank Chaloupka*
10:30–11:00	Coffee Break
11:00–11:30	Tobacco taxation experience *Mr Mark Goodchild, Ms Anne Marie Perucic*
11:30–11:45	Using price policies to promote healthier diets in the WHO European Region *Mr Jo Jewell*

11:45–13:00	• Countries' experiences in fiscal policies
	• Objective of tax
	• Definition/scope of tax
	• Tax structure (tax rate, tax base)
	• Development, implementation and administration
	• Impacts
	  • Mexico – *Dr Arantxa Colchero*
	  • Egypt – *Mr Mohamed Madbouly*
	  • Finland – *Dr Sirpa Sarlio-Lähteenkorva*
	  • France – *Dr Michel Chauliac*

13:00–14:00	Lunch Break
14:00–14:30	Countries' experiences in fiscal policies (cont'd) • Hungary – *Dr Eva Martos* • Mauritius – *Dr Anil Deelchand*
14:30–15:30	Countries' challenges in implementing fiscal policies • Denmark – *Associate professor Sinne Smed* • Philippines – *Ms Estrellita B. Suansing* • Thailand – *Professor Thaksaphon Thamarangsi* • United States of America – *Dr Harold Goldstein* • Ecuador – *Ms María José Ramírez*
15:30–16:00	Coffee Break
16:00–17:00	Discussion
18:00	Reception

Wednesday, 6 May 2015

09:00–09:15	Summary of Day 1
09:15–10:45	Evidence of fiscal policies • Retail prices: industry structure and fiscal policies • Own price elasticities: final retail prices, use and consumption • Own price elasticities: socioeconomic groups and target populations (e.g. youth) • Cross price elasticities: implications for the tax base (e.g. which products to tax or not to tax) *Dr Tatiana Andreyeva* *Professor Michael Jacobson* *Associate professor Sinne Smed* • Discussion
10:45–11:15	Coffee Break
11:15–12:45	Policy implications of fiscal policies • What type of taxation: excise or special VAT (sales taxes) rates? • What tax structure: specific or ad valorem? • Impact of tax rates and tax systems on final retail prices. • Fiscal policies and revenue generation potential. • Nutrient profiling to identify target foods and benchmarks *Professor Jamie Chriqui* *Dr Franco Sassi* *Dr Chonlathan Visaruthvong* *Dr Chizuru Nishida*
12:45–13:45	Lunch Break
13:45–15:30	Two working groups: identification of gaps, considerations and directions to take for each of the following questions: 1. What are the economic and health justifications for fiscal policies? 2. What could be the best approach for a good fiscal policy design?
15:30–16:00	Coffee Break
16:00–17:00	Report back by groups, and discussion
17:00–17:30	Closing remarks and next steps

ISBN 978 92 4 151124 7

CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° , DE 2012.
(Do Sr. ANTONIO CARLOS MENDES THAME)

Insere a alínea "e" ao inciso VI, do artigo 150, da Constituição Federal, vedando a instituição de impostos sobre os itens que compõe a cesta básica de alimentos.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º. O inciso VI do artigo 150 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido da seguinte alínea "e":

"Art. 150 .....

.....

.....

VI – instituir imposto sobre:

e) itens da cesta básica de alimentos definidos em lei

----------"(NR)

Art. 2º. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A proposta de Emenda à Constituição que ora apresentamos tem como objetivo precípuo vedar a incidência de impostos nos itens que compõem a cesta básica de alimentos.

Sabidamente, os tributos no Brasil incidem principalmente sobre o consumo, estando embutidos no preço das mercadorias, enquanto os tributos incidentes sobre as maiores rendas e riquezas arrecadam pouco. Os grandes exportadores de produtos agrícolas, que auferem consideráveis lucros, também estão isentos de impostos, enquanto isso, os alimentos destinados aos brasileiros são tributados, o que é extremamente oneroso e injusto com a maior parte da população brasileira.

O sistema tributário brasileiro é marcado pela regressividade, assim, aquele que ganha mais paga menos, e o que ganha menos, paga mais, o que torna a cobrança de impostos extremamente perversa do ponto de vista social, uma latente incoerência. Isso ocorre porque a carga tributária não considera a renda de quem compra o produto.

Dessa forma, com as devidas proporções, os mais pobres chegam a pagar o dobro em impostos em relação aos mais ricos.

Hoje, inúmeros brasileiros vivem em condições de indigência, de extrema pobreza. Assim, criar mecanismos que estimulem a diminuição dos preços dos alimentos, especialmente dos produtos consumidos em larga escala, como é o caso da cesta básica pela população carente, é de fundamental importância.

A isenção de impostos dos produtos da cesta básica é uma forma do Estado brasileiro desonerar o trabalhador, que já é extremamente sacrificado com a carga tributária aplicada em nosso país, possibilitando ao trabalhador levar mais alimentos à sua mesa.

É válido ressaltar que a competência de legislar é função primordial desse Parlamento e, portanto, a definição de quais itens da cesta básica serão isentados da tributação, em todos os níveis de governo, deve ser amplamente debatida com os representantes da sociedade e o Poder Executivo por meio de regulamentação em lei a ser apreciada por este Congresso Nacional.

Isso posto, contamos com o apoio de nossos ilustres Pares para a aprovação desta proposta, a qual trará grande contribuição a população brasileira.

Sala das Sessões, em de outubro de 2012.

Deputado ANTONIO CARLOS MENDES THAME

PSDB/SP

CÂMARA DOS DEPUTADOS

Insere a alínea “e” ao inciso VI, do artigo 150, da Constituição Federal, vedando a instituição de impostos sobre os itens que compõe a cesta básica de alimentos.

DEPUTADO	ASSINATURA