

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS – PPGDP  
GABRIEL BUISSA RIBEIRO DE FREITAS

**POLÍTICA PÚBLICA DE ENFRENTAMENTO À OBESIDADE E  
TRIBUTAÇÃO SELETIVA DO ICMS NA CESTA BÁSICA: ESTUDO DE  
CASO – MÉXICO E CHILE**

GOIÂNIA

2020



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
FACULDADE DE DIREITO

## TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES

### E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

#### 1. Identificação do material bibliográfico

Dissertação       Tese

#### 2. Nome completo do autor

GABRIEL BUISSA RIBEIRO DE FREITAS

#### 3. Título do trabalho

POLÍTICA PÚBLICA DE ENFRENTAMENTO A OBESIDADE E TRIBUTAÇÃO SELETIVA DO ICMS NA CESTA BÁSICA: ESTUDO DE CASO - MÉXICO E CHILE

#### 4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento  SIM       NÃO<sup>1</sup>

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

- a) consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a);
- b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação.

O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

**Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.**



Documento assinado eletronicamente por **Lucas Bevilacqua Cabianca Vieira, Usuário Externo**, em 22/12/2020, às 13:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **GABRIEL BUISSA RIBEIRO DE FREITAS, Discente**, em 22/12/2020, às 15:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

---



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1770973** e o código CRC **631A4DDC**.

---

Referência: Processo nº 23070.055588/2020-62

SEI nº 1770973

GABRIEL BUISSA RIBEIRO DE FREITAS

**POLÍTICA PÚBLICA DE ENFRENTAMENTO À OBESIDADE E  
TRIBUTAÇÃO SELETIVA DO ICMS NA CESTA BÁSICA: ESTUDO DE  
CASO – MÉXICO E CHILE**

Dissertação apresentada para fins de obtenção do título de Mestre em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas – PPGDP, Nível Mestrado Profissional, da Universidade Federal de Goiás, na Linha 1 – Regulação, Efetivação e Controle Constitucional das Políticas Públicas e no *Projeto Institucional* 1.2 – Finanças e políticas públicas: análise, planejamento e controle externo do federalismo cooperativo.

Orientador: Prof. Dr. Lucas Bevilacqua

GOIÂNIA

2020

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

BUISSA, Gabriel  
POLÍTICA PÚBLICA DE ENFRENTAMENTO A OBESIDADE E  
TRIBUTAÇÃO SELETIVA: ESTUDO DE CASO MÉXICO E CHILE  
[manuscrito] / Gabriel BUISSA. - 2020.  
120 f.

Orientador: Prof. LUCAS BEVILACQUA.  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás,  
Faculdade de Direito (FD), Programa de Pós-Graduação em Direito e  
Políticas Públicas, Goiânia, 2020.

Bibliografia.

Inclui abreviaturas, tabelas, lista de tabelas.

1. direito fundamental a saúde alimentar. 2. obesidade. 3.  
extrafiscalidade. 4. México e Chile. 5. Seletividade. I. BEVILACQUA,  
LUCAS, orient. II. Título.

CDU 342



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE DIREITO

**ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO**

Ata nº **8** - **Turma VIII** da sessão de Defesa de Dissertação de **GABRIEL BUISSA RIBEIRO DE FREITAS**, que confere o título de Mestre(a) em **Direito e Políticas Públicas**, na área de concentração em **Direito da Administração e das Políticas Públicas**.

Ao/s **quatro dias de dezembro de dois mil e vinte**, a partir da(s) **10h**, por meio de videoconferência, realizou-se a sessão pública de Defesa de Dissertação intitulada **“POLÍTICA PÚBLICA DE ENFRENTAMENTO À OBESIDADE E TRIBUTAÇÃO SELETIVA DO ICMS NA CESTA BÁSICA: ESTUDO DE CASO – MÉXICO E CHILE”**. Os trabalhos foram instalados pelo(a) Orientador(a), Professor(a) Doutor(a) **Lucas Bevilacqua Cabianca Vieira (PPGDP)** com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Professor(a) Doutor(a) **Paulo Antônio Caliendo Velloso da Silveira (PUC-RS)**, membro titular externo; Professor(a) Doutor(a) **Platon Teixeira de Azevedo Neto (PPGDP)**, membro titular interno. Durante a arguição os membros da banca **não fizeram** sugestão de alteração do título do trabalho. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Dissertação, tendo sido(a) o(a) candidato(a) **aprovado** pelos seus membros. Proclamados os resultados pelo(a) Professor(a) Doutor(a) **Lucas Bevilacqua Cabianca Vieira (PPGDP)**, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, ao(s) **quatro dias de dezembro de dois mil e vinte**.

## TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **GABRIEL BUISSA RIBEIRO DE FREITAS, Usuário Externo**, em 14/01/2021, às 14:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Paulo Antônio Caliendo Velloso da Silveira, Usuário Externo**, em 16/01/2021, às 00:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Lucas Bevilacqua Cabianca Vieira, Usuário Externo**, em 18/01/2021, às 13:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Platon Teixeira De Azevedo Neto, Professor do Magistério Superior**, em 22/01/2021, às 11:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

[https://sei.ufg.br/sei/controlador\\_externo.php?](https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?)

[acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1799837** e o código CRC **2C84F198**.



---

**Referência:** Processo nº 23070.055588/2020-62

SEI nº 1799837

Para minha linda família de comercial de margarina e  
ao Grupo Inquietude.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pela saúde e pela oportunidade de estudar a cada dia, descobrindo faces diferentes do curso que escolhi para minha vida ao fazer uma inscrição para o vestibular e no qual hoje encerro mais uma etapa.

Aos meus pais, pela inspiração constante de buscar dar o melhor de mim em cada situação da minha vida, saber que posso fazer o que me disponho a fazer e pela certeza que a liberdade se dá pelo conhecimento.

Ao meu pai, agradeço pela paixão diária e pelo amor constante pelo Direito, pela paciência com minhas dúvidas e pelo apoio afetivo e intelectual. À minha mãe, agradeço por não deixar que minhas dúvidas fossem maiores que minha capacidade, pelo suporte e pela superação, juntos, de quaisquer fases.

Aos meus irmãos, por me suportarem em apoio e em paciência. Em especial, por sermos um trio que se complementa em ideias, jeitos, características.

Aos meus amigos, pelo companheirismo infinito e pelos dias de respiro.

Ao Prof. Dr. Fabrício e a meus amigos do GFMM, por todo este tempo de caminhada e construção, juntos, de conhecimento sobre o Direito.

Ao meu Inquietude, que me deu paz durante este período.

“Sê humilde para evitar o orgulho, mas voa alto para alcançar a sabedoria”  
(Santo Agostinho)

## RESUMO

A pesquisa investiga a possibilidade do uso do princípio da seletividade conforme a essencialidade do produto como instrumento de uma política pública de saúde no combate preventivo à obesidade. O número de pessoas com sobrepeso e obesas cresce exponencialmente a cada ano. A bibliografia médica nos demonstra que uma população com número elevado de pessoas obesas será, conseqüentemente, uma população que aumentará os gastos com a saúde e, em virtude disso, buscar uma política pública que previna esse efeito cascata tornará possível um futuro saudável para as finanças públicas. O programa público que se desenvolve ao longo deste trabalho visa utilizar meios tributários para estimular ou não a atividade de consumo de determinados produtos, tomando por critério a sua essencialidade para uma dieta saudável. Por isso, debate-se a questão da política mínima de alimentação, conhecida como a cesta básica, de modo a discutir se ela é hoje condizente com uma ação estatal de promoção da saúde. No mundo, observa-se a utilização das chamadas *junk food* ou *fat taxes*, as quais promovem a sobretaxação de alimentos com níveis altos de açúcares e sal. A revisão bibliográfica permite afirmar que tais medidas necessitam de um contrapeso com incentivos fiscais para alimentos mais saudáveis, evitando, assim, a regressividade sobre aqueles que seriam mais afetados. Igualmente, o programa de combate à obesidade necessita ser completo, visualizando também políticas de regulação, informação e educação nutricional, como se verá em estudos de caso desenvolvidos.

**Palavras-chave:** Direito Fundamental à Saúde Alimentar. Obesidade. Tributação Extrafiscal. Seletividade. Estudo de Caso México e Chile.

## ABSTRACT

The research investigates the possibility of using the principle of selectivity according to the essentiality of the product as an instrument of a public health policy in the preventive fight against obesity. The number of overweight and obese people grows exponentially each year. The medical bibliography shows us that a population with a high number of obese people will, consequently, be a population that will increase health expenditures and, as a result, seeking a public policy that prevents this ripple effect will make a healthy future for finance possible. public. The public program that is developed throughout this work aims to use tax means to stimulate or not the consumption activity of certain products, taking as criterion their essentiality for a healthy diet. Therefore, we debate the issue of the minimum food policy, the basic food basket, in order to discuss whether it is today consistent with a state action to promote health. In the world, there is the use of so-called junk food or fat taxes, which promote the overtaxing of foods with high levels of sugars and salt. The bibliographic review allows us to affirm that such measures need a balance with tax incentives for healthier foods, thus avoiding regression on those who would be most affected. Likewise, the program to combat obesity needs to be complete, also visualizing policies for regulation, information and nutritional education, as will be seen in developed case studies.

**Keywords:** Fundamental Right to Food Health. Obesity. Extrafiscal Taxation. Selectivity. Case Study México and Chile.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CID	Classificação Internacional de Doenças
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
DCNT	doença crônica não transmissível
FAO	<i>Food and Agriculture Organization</i>
FOP	<i>front-of-pack</i>
GDA	<i>Guideline Daily Amount</i>
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBS	Imposto de Bens e Serviços
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEC	Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
IEC	Imposto Especial sobre o Consumo
IEPS	Imposto Especial sobre Produtos e Serviços
IMC	Índice de Massa Corporal
INCA	Instituto Nacional do Câncer
IPi	Imposto sobre Produtos Industrializados
IS	imposto seletivo
OMS	Organização Mundial da Saúde
Opas	Organização Pan-Americana de Saúde
PNAN	Política Nacional de Alimentação e Nutrição
PNPS	Política Nacional de Promoção da Saúde
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
RAP	risco atribuível populacional
SIA	Sistema de Informações Ambulatoriais
SIH	Sistema de Informações Hospitalares
Sisan	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SUS	Sistema Único de Saúde
UnB	Universidade de Brasília

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Política pública de promoção da saúde – Programa de Combate à obesidade.....83

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Possíveis programas de atuação do Estado para garantir o Direito Fundamental à Saúde Alimentar e suas características .....	52
Quadro 2 – Impostos sobre bebidas açucaradas .....	87
Quadro 3 – Medidas em trâmite nas Casas Legislativas .....	88
Quadro 4 – Argumentos principais contra os tributos e suas respostas.....	96

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição das despesas monetária e não monetária mensal familiar, por classes de rendimento total e variação patrimonial mensal familiar, segundo os tipos de despesa, na área rural – Brasil – período 2017-2018.....	67
Tabela 2 – Renda familiar – Obesidade – Masculina e feminina .....	68
Tabela 3 – Pesquisas e estudos sobre obesidade .....	84
Tabela 4 – Mudança de hábitos alimentares .....	91

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>2 A CONSTRUÇÃO DE UM ESTADO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS PROMOTOR DE UMA SEGURANÇA ALIMENTAR .....</b>	<b>18</b>
<b>2.1 O desenvolvimento do ser humano e a formação do Estado Democrático de Direito. A prática do texto de Geoffrey Miller .....</b>	<b>18</b>
<b>2.2 O Estado regulador de direito fundamentais .....</b>	<b>23</b>
2.2.1 <i>A evolução do Estado e do constitucionalismo contemporâneo .....</i>	<i>24</i>
2.2.2 <i>Direito fundamental à promoção de uma saúde alimentar, o mínimo existencial e o Estado regulador .....</i>	<i>27</i>
<b>2.3 Custo dos direitos, evolução da tributação e suas funções garantidoras das políticas públicas no Estado de Direitos Humanos Fundamentais.....</b>	<b>37</b>
<b>3 A TRIBUTAÇÃO EXTRAFISCAL E OS PRINCÍPIOS TRIBUTÁRIOS QUE REGEM A TRIBUTAÇÃO SOBRE ALIMENTOS HIPERPROCESSADOS .....</b>	<b>45</b>
<b>3.1 A extrafiscalidade como instrumento para política pública de promoção da saúde com foco no combate à obesidade.....</b>	<b>45</b>
3.1.1 <i>A função fiscal do tributo .....</i>	<i>47</i>
3.1.2 <i>A função extrafiscal do tributo .....</i>	<i>48</i>
3.1.3 <i>Extrafiscalidade, intervenção estatal por indução e políticas públicas .....</i>	<i>50</i>
<b>3.2 Papel dos princípios tributários: princípio da seletividade como instrumento da função extrafiscal .....</b>	<b>54</b>
3.2.1 <i>O princípio da seletividade conforme a essencialidade .....</i>	<i>55</i>
3.2.2 <i>Conflito de princípios: seletividade conforme a essencialidade versus igualdade, capacidade contributiva e neutralidade fiscal .....</i>	<i>60</i>
3.2.2.1 <i>A conformidade com a teoria da igualdade tributária .....</i>	<i>60</i>
3.2.2.2 <i>A conformidade com o princípio da capacidade contributiva .....</i>	<i>66</i>
3.2.2.3 <i>A conformidade com o princípio da neutralidade fiscal.....</i>	<i>70</i>
<b>4 POLÍTICA PÚBLICA DE COMBATE À OBESIDADE, SEUS INSTRUMENTOS E ESTUDOS DE CASOS NO MUNDO .....</b>	<b>73</b>
<b>4.1 Instrumento para efetivação do instrumento fiscal da Política de Promoção Nacional de Alimentação e Nutrição: alíquotas seletivas.....</b>	<b>73</b>
<b>4.2 Estudos empíricos, políticas públicas e legislações fiscais aplicadas ao combate à obesidade .....</b>	<b>84</b>

<b>4.3 Estudos empíricos, simulações de consumo sobre uma política pública de promoção de saúde – Estudo de caso do México e do Chile .....</b>	<b>91</b>
<i>4.3.1 Modelo mexicano – a tributação sobre alimentos.....</i>	<i>94</i>
<i>4.3.2 Modelo Chileno – rotulagem de alimentos.....</i>	<i>101</i>
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>106</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>109</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O tema desta dissertação de mestrado, intitulada “Política pública de enfrentamento à obesidade e tributação seletiva do ICMS na cesta básica: estudo de caso – México e Chile”, tem por finalidade analisar como o princípio constitucional tributário da seletividade, conforme o critério da essencialidade dos tributos indiretos, poderia auxiliar em uma política pública de prevenção e combate à patologia da obesidade, doença recorrente no século XXI.

Nos últimos trinta anos, o “estar gordo” deixou de ser meramente uma questão de estética.<sup>1</sup> Desde os anos 2000, a Organização Mundial da Saúde (OMS) atualiza os dados sobre a quantidade de pessoas obesas no mundo e o crescimento exponencial de suas doenças correlatas.

Em trabalho da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (*Food and Agriculture Organization* – FAO), os resultados mundiais do sobrepeso e a insegurança alimentar foram alarmantes, pois um a cada oito adultos são obesos. O alerta aumenta quando se olha a projeção feita para o ano de 2025, no qual se pode ter uma população mundial de 2,3 bilhões de adultos com sobrepeso, sendo 700 milhões de obesos.<sup>2</sup>

Com efeito, a lista de doenças correlatas à obesidade é extensa, podendo citar, de forma meramente indicativa: apneia do sono; acidente vascular cerebral, conhecido popularmente como derrame cerebral; fertilidade reduzida em homens e mulheres; hipertensão arterial ou “pressão alta”; diabetes melito; dislipidemias; doenças cardiovasculares; cálculo biliar; aterosclerose; vários tipos de câncer, como o de mama, útero, próstata e intestino; doenças pulmonares; problemas ortopédicos; gota.<sup>3</sup>

Neste estudo, o intuito não estabelecer uma discussão médica sobre o tema, mas sim debater sobre como a Administração Pública pode atuar preventivamente no combate a ele, tendo em vista que tal doença traz consigo, como elencado, inúmeras outras, desaguando numa excessiva demanda do Sistema Único de Saúde (SUS), com superlotação de hospitais públicos e dos postos municipais.

Como se sabe, arrolado na Constituição Federal de 1988, nos artigos 6º, *caput*, e 196, o direito fundamental à saúde está intrinsecamente ligado ao problema demonstrado. Por ser

---

<sup>1</sup> DIAS, Patrícia Camacho et al. Obesidade e políticas públicas: concepções e estratégias adotadas pelo governo brasileiro. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 7, p. 3-4, 2017. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2017000705001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2017000705001&lng=en&nrm=iso).

<sup>2</sup> FAO – Food and Agriculture Organization et al. *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo*. Fomentando la resiliencia climática en aras de la seguridad alimentaria y la nutrición. Roma: FAO, 2018.

<sup>3</sup> FAO, 2018, p. 9.

parte de uma garantia do Estado aos seus cidadãos, a saúde passou a ser vista de outra forma nesses trinta anos de Carta Magna.

O conteúdo do termo “saúde” sofreu mutações, aumentando sua abrangência, uma crescente abrangência do seu real significado, evoluindo de uma concepção estática, onde se entendia a saúde pública somente com a execução de obras públicas (hospitais, clínicas, laboratório) e da prestação do serviço público corretivo pelos profissionais da área da saúde para um Estado promotor de políticas públicas que, na área da saúde, torna efetiva o fundamento da dignidade da pessoa humana, plasmado no inciso III do artigo 1º da Carta.<sup>4</sup>

Por consequência, há um aumento da obrigação de atuação do Estado nessa área. O que antes poderia ser entendido somente pela manutenção do serviço hospitalar, a garantia da funcionalidade e a efetividade do Sistema Único de Saúde (SUS) passou a ser um dever de gerar vida saudável à população. Logo, ao lado de uma obrigação de garantir a saúde corretiva, com a ação de médicos e hospitais adequados, surge uma atuação preventiva, consubstanciada em políticas públicas em setores como saneamento básico, indução de práticas esportivas e instrução à alimentação de qualidade.

Entra-se, assim, no tema das políticas públicas, brevemente conceituadas como “programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.<sup>5</sup> Seu fundamento está coligado a real efetivação de um direito fundamental, como, no caso, à saúde ou, de forma mais específica, ao direito fundamental à saúde alimentar.<sup>6</sup>

Entretanto, a atuação estatal sobre a economia sempre terá um custo, seja pela aplicação de dinheiro público colocado no orçamento anual, seja pela indução tributária ou pela renúncia de receitas. Essa ideia, dentro de um Estado que, ano após ano, faz malabarismos fiscais para tentar reduzir o déficit crescente pode parecer inviável em um primeiro momento.

No entanto, o estudo a seguir pretende observar uma regulação estatal através da indução e do fomento, tornando financeiramente acessíveis produtos saudáveis à população, equilibrando a balança com um aumento de tributação sobre produtos insalubres, somado

---

<sup>4</sup> CARNEIRO, Bernardo Lima Vasconcelos. *A efetivação jurisdicional do direito à saúde: para uma análise da temática sob uma ótica tópica e concretista*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 12.

<sup>5</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2002. p. 241.

<sup>6</sup> BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado, in Políticas Públicas reflexões sobre o conceito jurídico. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 144.

ainda, em médio ou longo prazo, a uma população com índices menores das doenças já citadas, possibilitando ao Estado um gasto público menor com a saúde corretiva. Além disso, a sua população terá acesso a um estado de saúde mais digno, o que indiretamente causará mais produção, melhores índices de felicidade, entre outros índices indiretamente relacionados.

Com a Carta de 1988, se afirma que o País se encontra na forma de Estado Fiscal Social, que visa equilibrar os anseios mercadológicos e sociais, conciliando os elementos ideológicos do liberalismo com a política de estímulos e ação direta do Estado. Ou seja, o Estado atuará como regulador e promotor de medidas. Nessa perspectiva, poderá atuar de duas maneiras na economia: direta ou indiretamente. No primeiro caso, adentrará como agente causador das mudanças por ele pretendidas e, no segundo, fiscalizará, induzirá e fomentará atividades.<sup>7</sup>

A atuação do Estado sobre a indução econômica por meio dos tributos não é novidade. O tributo tem várias funções<sup>8</sup> além da arrecadatória, podendo ser citadas as distributivas, alocativas (indutoras) e estabilizadoras, afinal, a tributação se vincula a comportamentos humanos e a incidência tributária passa a ser um fator considerado na própria decisão do agente econômico.

Nesse ponto, o princípio da seletividade entra em foco, uma vez que diz respeito a um dos princípios do Direito Tributário com essa função indutora. Trata-se do princípio pelo qual o ônus tributário recairá de maneira diferente sobre o produto ou o serviço a partir de um critério determinado pelo próprio legislador,<sup>9</sup> ou seja, serão estabelecidas distinções de alguns produtos, com enfoque indutor sobre essa escolha. Importante, ainda, lembrar que o Estado poderá atuar de outras formas sobre uma política de indução de comportamentos do consumidor no momento de escolha dos alimentos mais saudáveis. Esse é o caso das políticas informativas e regulatórias de rotulagem.

Dessa maneira, a pesquisa que ora se apresenta almeja realizar uma análise de dois casos concretos para discutir a indução de escolhas sobre produtos e seus resultados sobre as taxas de consumo e níveis de obesidade. Assim, tem como finalidade propor o estudo e o desenvolvimento de programa público de saúde alimentar, com especial enfoque no enfrentamento da obesidade, por meio do princípio constitucional tributário da seletividade,

---

<sup>7</sup> GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 18-21.

<sup>8</sup> SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito Tributário*. 8. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2018. p. 36.

<sup>9</sup> MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Manual de Direito Tributário*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 101.

com base na essencialidade do produto, levando-se em consideração o aspecto da alimentação saudável.

Portanto, a hipótese deste trabalho se cerca da ideia de que é necessária uma atuação do Estado para melhor auxiliar a população na escolha de seus produtos de consumo, afinal, certos produtos, consumidos em excesso, darão origem às chamadas doenças crônicas não transmissíveis, como a obesidade, aumentando a demanda futura do sistema de saúde brasileiro.

Assim, a atuação preventiva e efetiva estatal, ao facilitar, por meio do poder de tributar ou da regulação de rótulos, o acesso da população a uma alimentação mais saudável, acarretará, futuramente, em uma população também mais saudável.

O caminho a ser percorrido passa, logo, por uma análise das demais seções deste estudo até chegar à atividade empírica. Na segunda seção, se pretende buscar a compreensão do direito fundamental à saúde no combate à obesidade como dever a ser enfrentado pelo Estado Democrático de Direito. Nesse cenário, o primeiro ponto trata de apresentar a ligação e a obrigação do Estado em atuar no combate à doença obesidade, afinal, o aumento exponencial de casos acompanha a linha evolutiva do Estado. O segundo ponto intenta compreender como os direitos fundamentais são a base da responsabilidade desse ente público em gerar qualidade e dignidade de vida. Por fim, o terceiro ponto foca na atuação responsável de uma política pública com os deveres fiscais.

A terceira seção procura dar as bases da matéria tributária que sustenta este trabalho. Conforme exposto, se propõe, aqui, uma intervenção do Estado na economia via tributação, agindo de maneira a sobretaxar os produtos insalubres e isentar produtos saudáveis. Para isso, é necessário atentar-se para os princípios constitucionais do sistema tributário brasileiro. Com isso em mente, a sessão explora o desenho do princípio da seletividade conforme a essencialidade desenhada para esta pesquisa, bem como seus possíveis choques com demais princípios.

Por fim, a quarta seção, trabalhando a parte empírica, coloca à prova a atuação do Estado na economia para reduzir ou interromper o crescimento dos índices de obesidade nos países que adotaram tais medidas. Assim, a partir da pesquisa bibliográfica implementada, foram escolhidos dois modelos de intervenção: o modelo tributário, como pretendido por esta dissertação, encontrado no México; e o modelo regulatório, como caminho diferente, usado pelo Chile. Ademais, se apresentam diversas pesquisas das áreas nutricionais, econômicas e médicas que evidenciam a eficácia dessas medidas no combate imediato à doença.

## 2 A CONSTRUÇÃO DE UM ESTADO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS PROMOTOR DE UMA SEGURANÇA ALIMENTAR

### 2.1 O desenvolvimento do ser humano e a formação do Estado Democrático de Direito. A prática do texto de Geoffrey Miller

O presente trabalho se inicia com um convite ao leitor a uma breve viagem histórica, para o retorno há setenta mil anos com vistas a encontrar um pequeno aglomerado de *homo sapiens*, a mesma classe do homem atual, em início de construção social, próximos a “animais insignificantes, cujo impacto sobre o ambiente não era maior que o de gorilas”.<sup>10</sup>

A viagem hipotética se manterá em nível fantasioso, pressupondo haver uma interação verbal clara entre os seres, possibilitando que o leitor possa se comunicar com a espécie, que ela possa dialogar e, a partir de uma reunião entre todos, que possa existir uma explicação entre os tempos. A proposta não é original deste trabalho. Geoffrey Miller,<sup>11</sup> em *Darwin vai às compras: sexo, evolução e consumo*, convida a seguir igual alegoria: um homem moderno conversa com um homem pré-histórico tratando dos choques temporais entre os pensamentos sobre cultura, trabalho, cotidiano e alimentação.

Em relação a esse último embate – a questão do consumo de alimentos –, o choque geraria mais tempo de conversa. O caminhar da linha evolutiva do *homo sapiens* foca a existência de uma sociedade criada para poucas atividades, sendo elas mais físicas do que intelectuais. Pescar, plantar, caçar e sobreviver eram os principais verbos de qualquer tribo ou clã.<sup>12</sup> Naquele tempo, pensar em consumo, em especial em obesidade, seria um devaneio. O acúmulo de gordura não tinha nada a ver com saúde, mas sim com sobrevivência. Desse modo, uma primeira premissa na qual se baseia este trabalho surge: a obesidade, como Doença Crônica Não Transmissível (DCNT), é um problema intrinsecamente ligado aos tempos pós-modernos, assim declarada pela OMS.

Com certeza, um local que chamaria a atenção na narrativa seriam os supermercados, pois saiu-se de uma sociedade que buscava uma alimentação diária a partir de atividades físicas exaustivas para uma que pega em prateleiras todos os tipos de alimentos, de diversos locais no mundo. Ana Lucia Rissoni dos Santos Regis conclui que uma soma de fatores

---

<sup>10</sup> HARARI, Yuval Noah. *Sapiens, uma breve história da humanidade*. Tradução de Janaína Marcoantonio. 46. ed. Porto Alegre: L&PM, 2019. p. 12.

<sup>11</sup> MILLER, Geoffrey. *Darwin vai às compras: sexo, evolução e consumo*. Tradução de Elena Gaidano. 2. ed. Rio de Janeiro: BestSeller, 2012. p. 11-12.

<sup>12</sup> HARARI, op. cit., p. 10-13.

auxiliaram na construção de uma sociedade assim: o processo de mecanização do setor agroalimentar, somado a um momento de menos conflitos bélicos e a diminuição de horas livres do trabalho, faz com que a produção e o consumo alimentar se desequilibrem na balança da oferta-demanda.<sup>13</sup>

Nasce, então, certa contradição. A formação e o fortalecimento do Estado possibilitaram que os humanos se desenvolvessem como indivíduo e sociedade, construindo um cenário de paz e de comodidade na busca e satisfação de suas principais necessidades e prazeres. A vida cotidiana de uma espécie que até então caçava, pescava e plantava somente o suficiente mudou para uma rotina de escolher qualquer alimento ao empurrar um carrinho de compras e alcançar uma diversidade de produtos em prateleiras, com quantidades vultuosas para o período de um mês e muito além da quantidade necessária para seu gasto calórico diário.

Sustenta Miller que o meio para contornar esses problemas apresentados ao longo de sua obra se encontra na ação do Estado, especialmente na sua ação tributária, tese também defendida por esta dissertação: “as políticas governamentais não precisam desencorajá-lo (o consumo), apenas para promovê-lo inconsciente ou intencionalmente ao restringir as escolhas e as relações humanas”.<sup>14</sup> Essa proposição se fortalece por meio dos impostos sobre o consumo.

A questão central seria a de que os impostos sobre o consumo efetivamente se voltem a precificar as externalidades dos produtos sobre os quais recaem. Nessa ideia, um refrigerante, partindo das pesquisas nutricionais e médicas, sofreria uma tributação positiva, uma sobretaxação, por trazer mais externalidades negativas e mais impactos negativos. Ao mesmo tempo, produtos naturais, como hortifrutigranjeiros ou produtos sem agrotóxicos, sofreriam tributação negativa, isenções e não incidências tributárias, uma vez que trazem mais impactos positivos.

A teoria das externalidades nasce a partir da visualização de um impasse estatal. De um lado, a obrigação do Estado em promover alguns direitos fundamentais no período pós-guerra; de outro, os resultados suportados pelo sistema de produtos comercializados por

---

<sup>13</sup> REGIS, Ana Lucia Rissoni dos Santos. A história conceitual da obesidade enquanto epidemia social: do traumatismo coletivo de má nutrição engendrado pela segunda guerra mundial ao ideal de desenvolvimento sustentável. In: SILVA, Márcia Regina Barros da; HADDAD, Thomás A. S. (org.). *Anais do 13º Seminário Nacional de História da Ciência e da Tecnologia*. [S.l.]: Sociedade Brasileira de História da Ciência, 2012. Disponível em: [https://www.13snhct.sbhct.org.br/resources/anais/10/1342484064\\_ARQUIVO\\_SBHC-TEXTOcompleto.pdf](https://www.13snhct.sbhct.org.br/resources/anais/10/1342484064_ARQUIVO_SBHC-TEXTOcompleto.pdf). Acesso em: 9 jul. 2020.

<sup>14</sup> MILLER, op. cit., p. 425.

produtores.<sup>15</sup> A proposta torna-se palpável ao ser visualizada em um exemplo: empresa X produz e comercializa o produto Y que, consumido em largas quantidades, gera obesidade. Sobre o produto recai diretamente os impostos. Ao longo dos anos, o resultado do seu consumo (o aumento do índice de obesos na população) não será suportado por aquele que lhe deu causa (a tendência é que este aumente seus lucros), mas sim por toda a sociedade. Dessa maneira, o gasto com a saúde resultará em uma conta desfavorável à sociedade, tornando-se, assim, um caso de externalidade negativa.

Observa-se, portanto, o conceito de externalidade: evento no mundo econômico que ingressa no Direito como proposição a compor determinado fato jurídico ou sentido de norma jurídica.<sup>16</sup> Na teoria pigouviana, o Estado deveria intervir nessa situação hipotética e corrigir tal externalidade por políticas públicas com seu poder de tributar, podendo gerar um aumento de impostos, como no caso narrado, além de também dar subsídios, em casos de externalidades positivas.<sup>17</sup> Essa teoria tem como objetivo balancear os valores econômicos produzidos por empresas com suas responsabilidades sociais perante uma comunidade.<sup>18</sup>

A proposta apresentada pelo autor se encontra com o objeto da presente pesquisa, que tenta demonstrar a importância de uma tributação consciente de produtos com externalidades negativas e positivas para o desenvolvimento do combate à obesidade. O contorno dos problemas de consumo excessivo de alimentos insalubres no mundo atual se volta à atuação de um Estado capaz de evidentemente fortalecer as relações e regular os impactos desses produtos consumidos. Visualizando esse caminho, a proposta claramente tende à construção de uma ação governamental que interfira, de algum modo, nas ações da sociedade, se tratando, portanto, de uma proposta de política pública.

Para um aprofundamento das formas de atuação do Estado por meio das políticas públicas, seus programas e seus instrumentos, se torna importante uma breve retomada sobre a construção do que se entende por Estado Democrático de Direito como condutor dessa realidade.

---

<sup>15</sup> RIBAS, Juliana Rodrigues. Os impostos do pecado e a ilusão fiscal. *ANIMA: Revista Eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET*, Curitiba, ano VII, nº 13, jan.-jun. 2015a.

<sup>16</sup> CALIENDO, Paulo. Limitações constitucionais ao poder de tributar com finalidade extrafiscal. *NOMOS, Revista do Programa de Pós-graduação em Direito da UFC*, v. 33, p. 171-206, jun.-dez. 2013.

<sup>17</sup> NASSAR, Luiz Henrique de Andrade. *A aplicação das teorias de Cecil Pigou e Ronald Coase na análise das externalidades ambientais: um estudo sobre a logística reversa do Estado do Paraná*. 2017. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. p. 22-25.

<sup>18</sup> ENDRES, Melina Gruber; COSTA-SILVA, Bruno Martins da. Reflexões sobre justiça social e liberdade em relação à tributação extrafiscal de alimentos nocivos à saúde. In: ZAMBAM, Neuro José; KAMPHORST, Marlon André (org.). *Estudos sobre Amartya Sen: justiça, liberdade e desenvolvimento*. v. 2, 1. ed. Porto Alegre: Editora Fi, 2017. p. 299-316.

Primeiro, cumpre fazer um importante corte histórico: não se explora, aqui, as formas de Estados Antigos ou os Estados existentes na Idade Média. Tratam-se de momentos históricos a refletir pequenos pontos do Estado Pós-Moderno e Regulador que se pretende abordar a seguir, sendo relevante apenas momentos específicos, como a construção de um sistema de cobranças primitivo e o início das garantias de direitos. Em razão disso, se fixam bases a partir do advento do constitucionalismo moderno e do surgimento do chamado Estado de Direito e sua forma de geração de verbas, o Estado Fiscal. Tendo isso em vista, sabe-se que o Estado passou por diversas fases até a atual.

A primeira fase, conhecida como Estado Liberal ou Mínimo, foi resultado de um anseio social por mais liberdades, com a retirada de um poder absoluto dado a um monarca, seja de viés divino ou de viés contrato social, dando ao povo direitos contra a máquina estatal. O Estado Liberal somente se justificava pelo acordo entre os indivíduos livres, convencionando regras estritamente necessárias para a convivência pacífica.<sup>19</sup> É nesse momento histórico que surge o chamado Estado Fiscal, entendido como a projeção do Estado de Direito, no qual o orçamento público não mais se destinará a um dono, mas sim a toda população.<sup>20</sup>

O modelo puramente liberal de Estado não se mostrou suficiente para atender aos anseios de toda a sociedade. O ponto crucial de transformação, segundo Yuval Noah Harari, se encontra na Revolução Industrial. Em que pese o Estado, à época, tenha sinais de transformação, é nesse período histórico que começa a dialogar com um intervencionismo, dando-lhe um caráter mais relevante.<sup>21</sup>

Seguindo esse ponto histórico, diversos Estados implementaram medidas de cunho intervencionista diferentes daquelas tipicamente ligadas às ideias do Estado Liberal. Surgem, assim, leis de responsabilização de empresas em casos de acidentes de trabalho, seguro doença, invalidez em decorrência do trabalho, aposentadoria. O marco histórico do movimento de crescimento da intervenção estatal na economia se dá no século XX, com a Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919,<sup>22</sup> concretizando o chamado Estado de Bem-Social ou *Welfare State*.

---

<sup>19</sup> BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Edipro, 2017. p. 44.

<sup>20</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 15. ed. Renovar: Rio de Janeiro, 2008. p. 8.

<sup>21</sup> HARARI, op. cit., cap. 17.

<sup>22</sup> BUFFON, Marciano. *Tributação e dignidade humana entre os direitos e deveres fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 25-26.

A mudança aconteceu no grau de atuação do Estado sobre as atividades econômicas e sociais da época. De mero espectador e garantidor dos chamados direitos de liberdade, o Estado de Bem-Estar Social aumentou sua ação, passando a ser promotor de direitos, entre eles educação, saúde, empregos e moradia.<sup>23</sup> Nesse momento da história também é importante visualizar o crescimento exponencial do problema empírico que se analisa neste trabalho.

Passados anos da Segunda Guerra Mundial, o mundo experimentou um período de tensão, porém, sem conflitos de magnitudes parecidas a anos anteriores. Os rumos dados pela Revolução Industrial (explosão da produção e do consumo) foram retomados em uma segunda onda tecnológica.

O reflexo disso é observado por Harari, que trata, inicialmente, da gigantesca produção de alimentos gerada a partir desse movimento histórico. A virada proposta a partir dos avanços tecnológicos em relação à produção de energia propiciou à sociedade atual algo incomum às sociedades agrícolas até então: a fartura, evidenciada através do problema ora estudado. Uma consequência desse aumento na produção foi o fortalecimento da urbanização e, mais do que isso, a retroalimentação do sistema do capitalismo de consumo: gerava-se dinheiro para comprar aquilo que o próprio trabalhador mais cedo havia construído. O terceiro ponto se centra na força dada ao Estado e ao Mercado, como “pai e mãe” de um novo ser, chamado indivíduo.<sup>24</sup>

A vida social também se alterou, passando a um ritmo muito mais intenso e de mudanças rápidas de realidade, levando a um tempo muito menor para realizar atividades rotineiras, como alimentar-se, fazendo com que nascessem as chamadas redes de *fast-food*. Toda essa realidade social acaba por refletir em um aumento exponencial do número de obesos pelo mundo.

Os dados globais da OMS<sup>25</sup> demonstram se tratar de uma tendência global. Ao selecionar o período temporal disponível no próprio *site* do órgão, observa-se a tendência exponencial de crescimento de casos de obesidade em todas as regiões do mundo. Segundo o artigo da NCD Risk Factor Collaboration,<sup>26</sup> é importante estudar esse estudo e buscar soluções para o problema:

<sup>23</sup> CORREA, Samantha. *Tributação no Estado Democrático de Direito: a função social dos tributos*. 2012. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. p. 17-18.

<sup>24</sup> HARARI, 2019, p. 370.

<sup>25</sup> WHO – World Health Organization. *Prevalence of obesity among adults, BMI  $\geq$  30*. Disponível em: [https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/prevalence-of-obesity-among-adults-bmi-30-\(crude-estimate\)-\(-\)/](https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/prevalence-of-obesity-among-adults-bmi-30-(crude-estimate)-(-)/). Acesso em: 1º mar. 2020.

<sup>26</sup> NCD RISK FACTOR COLLABORATION. *Worldwide trends in body-mass index, underweight, overweight, and obesity from 1975 to 2016: a pooled analysis of 2416 population-based measurement studies*

[...] Padronizado globalmente por idade a prevalência de obesidade aumentou de 0,7% (0,4-2,2) em 1975 para 5,6% (4,8-6,5) em 2016 em meninas e de 0,9% (0,5-1,3) em 1975 a 7,8% (6,7-9,1) em 2016 em meninos; [...] A prevalência de obesidade foi superior a 30% nas meninas de Nauru, no Cook Ilhas e Palau; e meninos nas Ilhas Cook, Nauru, Palau, Niue e Samoa Americana em 2016. Prevalência de obesidade era de cerca de 20% ou mais em vários países da Polinésia e Micronésia, Oriente Médio e norte da África, Caribe e EUA. [...] No mesmo ano, 50 (24 a 89) milhões de meninas e 74 (39 a 125) milhões de meninos em todo o mundo eram obesos.<sup>27</sup>

O Estado Social, no entanto, tampouco atendeu às demandas sociais como se planejava, afinal, como o direito custa dinheiro, à medida que houve um aumento de demanda social cresceu, proporcionalmente, o gasto fiscal, aumentando, assim, o tamanho da necessidade de arrecadação e da importância do Estado Fiscal. De igual modo, os direitos garantidos por essa forma de Estado também foram sendo ampliados, com o passar dos anos, a novas realidades e demandas surgidas.

A resposta constitucional é o chamado Estado Democrático de Direito, trazendo como pilares uma Constituição econômico-social, fundada em direitos fundamentais individuais e coletivos, uma busca por justiça social, a liberdade e a igualdade; como centro está a dignidade da pessoa humana.<sup>28</sup>

O final do século XX e a entrada no século XXI exigiram do Estado essa resposta, baseada, por vezes, em um rigoroso controle e em uma busca por eficiência dos gastos públicos. O Estado Fiscal, construído e ampliado ao longo desse período, chega ao estágio de um estado de necessidade econômico-financeira, uma forma que não pode e nem deve assumir integralmente os riscos financeiros associados à realização de todos os projetos de interesse público, trabalhando com parcerias, geração de investimentos e eficiência nos gastos.<sup>29</sup>

## 2.2 O Estado regulador de direito fundamentais

---

with 128.9 million participants. *Lancet*, 2017. Disponível em: [http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(17\)32129-3](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(17)32129-3). Acesso em: 1º mar. 2020.

<sup>27</sup> East and North Africa, the Caribbean, and the USA. In 2016, 75 (44-117) million girls and 117 (70-178) million boys worldwide were moderately or severely underweight. In the same year, 50 (24-89) million girls and 74 (39-125) million boys worldwide were obese (NCD RISK FACTOR COLLABORATION, op. cit., p. 1).

<sup>28</sup> STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luís Bolzan de. *Ciência política e teoria geral do estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 93.

<sup>29</sup> NABAIS, José Casalta. Da sustentabilidade do Estado fiscal. In: NABAIS, José Casalta; SILVA, Suzana Tavares da (coord.). *Sustentabilidade fiscal em tempos de crise*. Coimbra: Almedina, 2011. p. 32.

### 2.2.1 A evolução do Estado e do constitucionalismo contemporâneo

A evolução das formas do Estado e o desenvolvimento da democracia têm relação direta com a evolução dos direitos fundamentais ao longo do corte histórico.<sup>30</sup> Tais direitos passaram por constante evolução até alcançar os contornos hodiernos, afinal, foram eles que forneceram as bases para as intervenções do estado na sociedade. Entre idas e vindas, percebe-se que a estrutura de um Estado Democrático e a efetivação dos direitos passaram por diferentes leituras, ressaltando a importância do paralelo históricos.<sup>31</sup>

Em um primeiro momento, o estágio de um Estado se abstendo da intervenção econômica e da vida social da população, no qual a liberdade era fortemente condicionada ao momento de ruptura com o poder absoluto de um monarca, reflete nas bases dos direitos fundamentais de primeira geração, os chamados direitos de defesa dos cidadãos contra o poder estatal, ou direitos negativos.<sup>32</sup> Entretanto, tais direitos de liberdade não excluem a ideia de um Estado presente. Era mínimo, porém, não inexistente. Ligado ao mínimo necessário de atividade, fornecia ao cidadão as atividades de segurança, justiça e tributação para que o próprio indivíduo pudesse se desenvolver livremente.<sup>33</sup>

Uma segunda fase, consequência de conflitos bélicos, quebra das economias, aumento da desigualdade e agitações sociais, todos já citados, reforça um momento de direitos de igualdade, os quais fundaram a ideia dos Estados de Bem-Estar Social e Socialistas. Vistos como direitos positivos, eles demandavam uma ação afirmativa do ente público, inserindo-se na vida, nas escolhas e nas atividades econômicas. Dentre eles inclui-se o direito fundamental básico deste trabalho: o direito à saúde.

A partir da segunda geração de direitos, em especial do direito à saúde, algumas mudanças históricas são feitas e merecem ser mencionadas aqui. A primeira consequência, a da criação dos organismos supranacionais, surge da instituição dos direitos fundamentais. O surgimento, no pós-guerra, da Organização das Nações Unidas, da Carta de Direitos Humanos

<sup>30</sup> COELHO, Saulo de Oliveira Pinto. Direitos humanos entre discurso e ideologias: a plurivocidade semântica dos direitos fundamentais, a necessidade de crítica democrática permanente e o risco permanente de reviravolta autoritária. In: MACHADO, Ednilson Donisete; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de (coords.). *Direitos fundamentais e democracia I* [Recurso eletrônico on-line]. Organizado por Conpedi/Uninove; Florianópolis: Funjab, 2013.

<sup>31</sup> BOBBIO, Norberto. *Teoria das formas de governo*. Tradução de Luiz Sergio Henriques. São Paulo: Edipro, 2017. p. 11-14.

<sup>32</sup> COELHO, Saulo de Oliveira Pinto. Para uma crítica das críticas ao discurso dos Direitos Humanos e Fundamentais: da desconstrução do Jushumanismo ao Jushumanismo Crítico. *Revista de Direitos Humanos e Efetividade*, Minas Gerais, v. 1, n. 2, p. 1-18, jul.-dez. 2015.

<sup>33</sup> MOTTA, Fabrício. O paradigma da legalidade e o direito administrativo. In: DI PIETRO, Maria Sylvania (org.). *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do Direito Administrativo*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 197-229.

e da Organização Mundial da Saúde (OMS) reforça a importância social dos direitos fundamentais, como verdadeiro potencializador das mudanças sociais desejadas, seja para a liberdade de movimentos tirânicos, seja para a construção de uma igualdade social.<sup>34</sup>

Com a criação desses organismos surgem conceituações básicas dos direitos fundamentais, com o intuito claro de globalizar e democratizar seu acesso e implementação. O direito fundamental à saúde é um exemplo, passando a ser definido em documento da OMS como “um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não somente ausência de afecções e enfermidades”.<sup>35</sup> Assim, os Estados poderiam assumir o papel de adotar as ações afirmativas de promoção de uma saúde pública capaz de gerar um bem-estar completo em suas populações.

Outro ponto a ser revelado na relação feita entre o desenvolvimento dos direitos fundamentais e as reformas do Estado está na constitucionalização dos direitos. Esse movimento acontece com a intenção de fortalecer as mudanças desejáveis para os Estados Sociais implementados à época.<sup>36</sup>

Num cenário de intervencionismo estatal, a constitucionalização dos direitos traz para a pauta dos debates dos poderes republicanos as formas de sua implementação, os quais, se verá adiante, tomam corpo jurídico de políticas públicas, pois, uma vez constitucionalizados, esses novos direitos passam a ser verdadeiras diretrizes políticas programáticas para os gestores públicos.

Nesse cenário, a Constituição torna-se o centro de todo o sistema normativo jurídico dos Estados, sejam eles liberais ou sociais, passando também irradiar diretrizes e objetivos a serem cumpridos pelos gestores públicos. Assim, o constitucionalismo contemporâneo se aproximou do acolhimento de valores dentro das normas jurídicas, elemento visto por Saulo Coelho como o caminho para a efetivação de um “máximo ético”, capaz de “promover qualquer intenção de justiça”. O autor, então, conclui:

O ponto atual de chegada desse processo é o Direito estruturado como ordem jurídica de efetivação dos direitos humanos. Esse Direito deve ser pensado como a comunicação racional dos axiomas culminantes de uma comunidade ética na qual a coesão dada pelo poder organizador da vida em comum positiva-se sem esvaziar,

<sup>34</sup> COELHO, 2015.

<sup>35</sup> OMS – Organización Mundial de la Salud.

*Constitución de la Organización Mundial de la Salud*. Documentos básicos, suplemento de la 45a edición, octubre de 2006. Disponible en: [https://www.who.int/governance/eb/who\\_constitution\\_sp.pdf](https://www.who.int/governance/eb/who_constitution_sp.pdf). Acceso el: 18 nov. 2020.

<sup>36</sup> SILVA, Virgílio Afonso da. *A constitucionalização do Direito: os direitos fundamentais nas relações privadas entre particulares*. 1. ed., 3. tir. São Paulo: Editora Malheiros, 2011. p. 58-59.

como isso, o plano da subjetividade, do exercício por todos da singularidade da condição de ser humano, numa sociedade eticamente organizada.<sup>37</sup>

Essa ideia transformadora dos direitos humanos fundamentais se torna base teórica deste trabalho. Afinal, em uma sociedade pós-moderna, plural, com alta mutabilidade e extrema velocidade na transmissão de dados, transporte de mercadorias e pessoas, o direito, caso não seja transformado e transformador, será sempre visto como antiquado em relação às mudanças sociais necessárias ao seu tempo. Desse modo, em razão dessa comunhão de uma sociedade plural cultural e politicamente, os direitos humanos fundamentais, entre eles o direito à saúde, servem como um elemento mediador e estabilizador das relações humanas.<sup>38</sup>

Esses valores de direitos abertos a conceituações conforme o período em que estão inseridos, ligam-se às teorias constitucionais de Ronaldo Dworkin e Robert Alexy,<sup>39</sup> para os quais esse constitucionalismo contemporâneo de princípios constitucionais possui uma dimensão de peso ou importância segundo a sociedade que os compõe.<sup>40</sup> Comum é a ideia de um núcleo central da Carta Maior em torno de um supra princípio garantidor de todos os demais: o princípio da dignidade da pessoa humana, prescrito no artigo 1º, inciso III, da CF.

É possível afirmar que os direitos fundamentais, sobretudo os direitos sociais, como a saúde e a alimentação, são a expressão do conteúdo da dignidade humana e a sua realização efetiva nas mudanças sociais. Assim, seria a partir da dignidade, como fundamento constitucional, que se justifica e até mesmo se impõe o reconhecimento do direito ao mínimo existencial aos demais direitos, e, a isso, a obrigação do Estado de custear esses direitos, como se aprofunda adiante.<sup>41</sup>

Assim, será necessário pensar em uma ação do Estado, através de uma política fiscal, com o objetivo de satisfazer o núcleo central do princípio da dignidade da pessoa humana, propiciando aos cidadãos o acesso a uma alimentação capaz de suprir-lhes a fome e nutri-los adequadamente, combatendo a obesidade, promovendo a saúde alimentar e as políticas nacionais postas em debate.

<sup>37</sup> COELHO, Saulo de Oliveira Pinto. Reconhecimento, experiência e historicidade: considerações para uma compreensão dos Direitos Humanos-Fundamentais como (in)variáveis principiológicas do Direito nas sociedades democráticas contemporâneas. In: FARIAS, José Fernando de Castro; SOBREIRA, Enoque Feitosa; OLIVEIRA JR., José Alcebíades (org.). *Filosofia do Direito*. Florianópolis: Conpedi/Funjab, 2012. p. 289-310.

<sup>38</sup> COELHO, 2015.

<sup>39</sup> MOTTA, 2010.

<sup>40</sup> DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Tradução de Nelson Boeira. 3. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010. p. 40-43.

<sup>41</sup> WEBER, Thadeu. A ideia de um 'mínimo existencial' de J. Rawls. *Kriterion*, Belo Horizonte, v. 54, p. 197-199, 2013.

Outro ponto de comunhão entre a teoria de Ronald Dworkin e este trabalho está na visão de uma busca da liberdade a partir da igualdade. Como se estuda mais profundamente adiante, com a análise da tese dos custos dos direitos de Holmes e Sunstein, a visão de que igualdade e liberdade são molas propulsoras de dois modelos diferentes de Estado e de Direitos é equivocada e meramente ideológica, sendo essa conclusão corroborada por Dworkin.<sup>42</sup> Nessa perspectiva, promover uma saúde alimentar à população é dar a todos, igualmente, a chance de uma vida com mais qualidade e produtividade.

Tal conclusão se torna ainda mais vital com o advento da globalização e da velocidade de informação, momento em que o Estado passa por uma transformação. Encontra-se, atualmente, na construção do conceito do Estado pós-moderno, um novo papel, como pondera Diogo de Figueiredo Moreira Neto, baseado nos pilares da competição e eficiência:

[...] uma competição entre sociedades, muito mais voltada à eficiência econômica, coadjuvada pela eficiência política da atuação estatal nas relações internas e externas, [...], a eficiência administrativa, na execução das políticas públicas e, ainda, sob outro ângulo, até mesmo uma qualificada eficiência social, que consiste em eliminar a exclusão econômica e em resguardar e em promover a qualidade dos bens e serviços, sejam públicos ou privados.<sup>43</sup>

Assim, desde as primeiras ideias de liberdades individuais, passando pelas liberdades sociais até os mais atuais direitos sobre dados, encontra-se uma gama incontável de direitos que surgem e se modificam a cada momento.

Os atuais estágios de evolução dos direitos fundamentais encontram similaridade com o estágio de evolução de um Estado altamente mutável e buscando equilibrar as pluralidades existentes. Dessa forma, a precisão de um Estado que necessite ser interventor e garantidor de direitos, bem como eficiente e competente em seus gastos, faz com que o debate sobre políticas públicas cresça nos últimos anos.

### 2.2.2 *Direito fundamental à promoção de uma saúde alimentar, o mínimo existencial e o Estado regulador*

Com normas fundamentais que projetam mudanças, a Constituição de 1988 surge como uma “Constituição-compromisso”, uma Carta de intenções para um país que

<sup>42</sup> DALL'AGNOL, Darlei. O igualitarismo liberal de Dworkin. *Kriterion*, Belo Horizonte, nº 111, p. 56, jun. 2005.

<sup>43</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O novo papel do Estado na economia. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, p. 5-6, 2005.

necessitava fincar as suas bases em direitos humano fundamentais e na democracia, em virtude dos anos ditatoriais anteriores.<sup>44</sup> Tais compromissos aproximam a Carta Brasileira da ideia da Constituição Dirigente de Canotilho, em especial na inserção de objetivos futuros, como um norte a ser seguido para a transformação da realidade social e econômica do Brasil.<sup>45</sup>

O direito fundamental à saúde se insere exatamente nesse compromisso firmado pelos constituintes originários de mudança social (a promoção de uma saúde básica a todos os cidadãos brasileiros) e econômica (um acesso a atendimento de saúde de custo acessível e de qualidade mínima).

Com a ideia de que os direitos fundamentais não são balizados de forma absoluta, não sendo verdades rígidas,<sup>46</sup> evidencia-se uma das premissas deste trabalho: o direito fundamental à saúde pode ser encontrado com conteúdo diferente conforme o estágio temporal analisado, e, no atual momento, engloba características de promoção de uma saúde completa. Seguindo os parâmetros definidos em 1947 pela OMS, o artigo 196 da Constituição Federal traz essa conclusão: “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.” (BRASIL, 1988).

A primeira constatação extraída do artigo citado é a dupla fundamentabilidade, material e formal, que a ordem constitucional brasileira atribui ao direito à saúde. Em seu sentido material, a fundamentabilidade do direito se liga ao gozo e à manutenção da vida com dignidade e qualidade. Já seu sentido formal encontra-se no direito constitucionalizado.<sup>47</sup>

A segunda constatação está no seu conteúdo. Em que pese seja um direito fundamental, o artigo 196 não traz uma especificidade de conteúdo, ou seja, o constituinte originário aderiu ao posicionamento de que o direito fundamental à saúde não pode ser fixo a somente um ponto na história, mas sim flexível às necessidades da população ao sistema de saúde que garanta vida digna e com qualidade a qualquer período vivido. Essa falta de um

<sup>44</sup> MOREIRA, Nelson Camatta. Constitucionalismo dirigente no Brasil: em busca das promessas descumpridas. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, Vitória, n. 3, p. 87-128, jul./dez. 2008.

<sup>45</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição dirigente e a vinculação do legislador*. Coimbra: Almedina, 2001. p. 487.

<sup>46</sup> COELHO, 2012.

<sup>47</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. O direito fundamental à proteção e promoção da saúde no Brasil: principais aspectos e problemas. In: RE, Aluisio Iunes Monti Ruggeri (org.). *Temas aprofundados da Defensoria Pública*. v. 1, 2. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2014. p. 111. Disponível em: <http://www.editorajuspodivm.com.br/i/f/ingo.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2020.

conteúdo específico, no entanto, não esvazia o direito à saúde, ao contrário, amplia sua aplicação.

Assim, o direito fundamental à saúde deve ser visto como um direito que promova a qualidade de vida e de saúde digna a toda a população, contemplando o direito à saúde alimentar, à saúde psicológica e a qualquer outra forma de se gerar saúde preventiva e corretiva na população. Essa ideia está refletida, como bem alertam os professores Fabiola Sulpino Vieira e Rodrigo Pucci de Sá e Benevides, no artigo 3º da Lei Orgânica da Saúde:<sup>48</sup>

Art. 3º. Os níveis de saúde expressam a organização social e econômica do País, tendo a saúde como determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais.

Percebe-se, assim, a ligação clara entre o direito fundamental à saúde e o centro da Constituição de 1988, a dignidade da pessoa humana. Com essa ideia em vista, pode-se afirmar que a saúde a ser garantida pelo Estado Brasileiro deverá contemplar exatamente os três pontos seguintes do *caput*: promoção, proteção e recuperação.

Ingo Sarlet e Mariana Figueiredo, dissertando sobre essas três vertentes, afirmam que o termo “recuperação” faz referência à saúde curativa, ou seja, aquela que restaurará a ideia central de vida e qualidade de vida. Trata-se, aqui, da ideia do próprio SUS, na medida em que garante o acesso, aos residentes no Brasil, a tratamentos médicos. O termo “proteção”, por sua vez, faz referência à saúde preventiva, realizada por políticas de saúde com escopo de evitar doenças ou danos à saúde, incluindo-se, aqui, as campanhas anuais de vacinação contra a gripe, por exemplo. O último termo “promoção” se liga à busca de qualidade de vida, por meio de ações que objetivem a melhora da saúde, gerando qualidade de vida.<sup>49</sup>

Uma das maiores questões postas ao Estado de Direitos Fundamentais trata-se da transição do direito constitucionalizado formalmente para o direito constitucionalizado materialmente, ou seja, aquele acessado pela população.

Nesse sentido, o Estado utiliza suas ferramentas de planejamento e execução de medidas para realizar essa tarefa. A esse conjunto se dá o nome de políticas públicas, definidas como o conjunto de ações governamentais visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para realizar objetivos socialmente relevantes e

---

<sup>48</sup> VIEIRA, Fabiola Sulpino; BENEVIDES, Rodrigo Pucci de Sá. O direito à saúde no Brasil em tempos de crise econômica, ajuste fiscal e reforma implícita do estado. *Revista Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, v. 10, n. 3, p. 2-4, 2016.

<sup>49</sup> SARLET; FIGUEIREDO, 2014, p. 116-118.

politicamente determinados.<sup>50</sup> Nas palavras de Thomas Dye,<sup>51</sup> trata-se da possibilidade de “fazer” dos governos.

Portanto, é notório que a conceituação de políticas públicas passa pela constitucionalização dos direitos fundamentais, uma vez que esses, caracterizados pela sua eficácia imediata, foram elevados ao ponto de verdadeiras diretrizes políticas, ou seja, determinações, ao administrador, de políticas públicas a serem cumpridas.

Howlett<sup>52</sup> preenche o conteúdo das políticas públicas com dois componentes: meios (*policy means*) e objetivos (*policy goals*). Para ele, os objetivos poderão ser diversos, em diferentes níveis de abstração, como consta no artigo 3º, inciso I, ou no artigo 196, ambos da Constituição Federal de 1988. Tais objetivos devem ser concretizados por um conjunto de meios, definido como programas governamentais, com metas e medidas a serem implementadas, bem como os instrumentos jurídicos a serem utilizados para atingir esses objetivos.

Essa ideia de planejamento para concretizar objetivos remete aos ensinamentos de Isabela Cardoso de Matos Pinto<sup>53</sup> sobre o ciclo de sua formação. Afinal, toda política pública surge a partir de um direito que deve passar de uma realidade jurídico-filosófica para o mundo concreto e palpável dos cidadãos. Segue-se, então, a formação da política pública no momento da constatação do problema, para que assim se passe aos demais níveis: estudo, planejamento, implementação e avaliação.

A *policy goals* base deste trabalho parece caminhar na ideia de uma efetivação do direito fundamental à saúde, em seus três ramos de atuação (recuperação, proteção e promoção). Contudo, o direito à saúde tem um amplo espectro de atuação, podendo ser desde a implantação e a construção de hospitais em regiões menos contempladas como a promoção de uma saúde alimentar. Por isso, a Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS) trata, de forma geral, das atuações do Estado nas diversas expressões da saúde.

A PNPS foi desenvolvida, pelo Estado Brasileiro, seguindo as diretrizes do conceito de direito à saúde definido pela OMS: um estado de completo bem-estar físico, mental e

---

<sup>50</sup> FREITAS, Juarez. *Direito fundamental à boa Administração Pública*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 32.

<sup>51</sup> DYE, Thomas R. Models of politics; some help in thinking about public policy. Tradução de Francisco G. Heidemann, Esag-Udesc. In: DYE, Thomas R. *Understanding public policy*. 11. ed. New Jersey: Prentice-Hall, 2005. p. 11-30.

<sup>52</sup> HOWLETT, Michael. *Designing public policies – principles and instrument*. New York: Routledge, 2011. p. 160.

<sup>53</sup> PINTO, Isabela Cardoso de Matos. Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política. *Revista de Políticas Públicas*, São Luis, v. 12, n. 1, p. 27-36, jan./jun. 2008. p. 2-3.

social. Em suas diretrizes, são agregados três eixos: o Pacto em Defesa do Sistema Único de Saúde (SUS), o Pacto em Defesa da Vida e o Pacto de Gestão.<sup>54</sup>

Dessas três macroprioridades da PNPS, a ação que se busca estudar neste trabalho está concentrada no Pacto em Defesa da Vida, que possui especial relevância na promoção, informação e educação em saúde com ênfase na promoção de hábitos saudáveis de alimentação.

Essa, inclusive, é a ideia da própria política pública. Em sua apresentação, o Ministério da Saúde defende a ampliação do termo “saúde” para que as intervenções aumentem seu conteúdo, tomando como objeto os problemas e as necessidades de saúde, seus determinantes e condicionantes, de forma que as ações de atenção e de cuidado envolvam também ações e serviços que operem além dos muros das unidades de saúde, tendo efeitos reais sobre as condições de vida e favorecendo a ampliação de escolhas saudáveis por parte dos sujeitos e das coletividades.<sup>55</sup>

Como reflexo dessa linha, o Brasil implementou a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), visando tanto uma alimentação básica para as pessoas de mais baixa renda, as quais estarão excluídas do estudo em virtude do corte temático, quanto realizar programas de alimentação de maior qualidade para seus cidadãos.

Em 2006, a PNAN foi fortalecida com a promulgação da Lei n. 11.346, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), o qual traz, logo em seu início, os artigos 2º e o 4º, inciso III, como garantidores de uma alimentação saudável aos brasileiros:

Art. 2º A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

Art. 4º A segurança alimentar e nutricional abrange:

[...]

III – a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social; [...].<sup>56</sup>

Em seu próprio documento de constituição, a PNAN se mostra preocupada em orientar todas as etapas alimentares dos cidadãos brasileiros, desde o aleitamento materno até as dietas

<sup>54</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. *Política Nacional de Promoção da Saúde*. 3. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2010. p. 9.

<sup>55</sup> BRASIL, 2010, p. 10-13.

<sup>56</sup> BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006*. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm). Acesso em: 30 mar. 2020.

do dia a dia dos trabalhadores e aposentados. Ademais, na parte introdutória, o documento reforça uma tendência, observada até aquele ano e que se mantém até os dias atuais: a dieta habitual é composta por uma combinação de uma dieta dita “tradicional” (baseada no arroz com feijão e uma proteína – ovo, carne bovina ou de frango) com alimentos classificados como ultraprocessados, com altos teores de gorduras, sódio e açúcar e com baixo teor de micronutrientes e alto conteúdo calórico.<sup>57</sup>

O PNAN ainda faz um alerta frente ao crescimento desses números de consumo diário de calóricas de baixa qualidade nutricional:

O desenvolvimento econômico deve ser acompanhado pelo setor saúde para que as populações que tenham incremento de renda também tenham melhorias de acesso e condições de saúde.

O cenário epidemiológico apresentado reflete os avanços do Brasil na luta contra a fome e a desnutrição, embora ainda existam populações vulneráveis a esses agravos. O acelerado crescimento do excesso de peso em todas as faixas etárias e de renda deixa clara a necessidade de medidas de controle e prevenção do ganho de peso. Se essas ações não forem implementadas, estima-se que em vinte anos cerca de 70% dos brasileiros estarão com excesso de peso no Brasil.

Outro interessante ponto apresentado no relatório introdutório da PNAN está na conceituação do núcleo central do direito fundamental à saúde alimentar:

Entende-se por alimentação adequada e saudável a prática alimentar apropriada aos aspectos biológicos e socioculturais dos indivíduos, bem como ao uso sustentável do meio ambiente. Ou seja, deve estar em acordo com as necessidades de cada fase do curso da vida e com as necessidades alimentares especiais; referenciada pela cultura alimentar e pelas dimensões de gênero, raça e etnia; acessível do ponto de vista físico e financeiro; harmônica em quantidade e qualidade; baseada em práticas produtivas adequadas e sustentáveis com quantidades mínimas de contaminantes físicos, químicos e biológicos.<sup>58</sup>

Nesse ponto, a política fiscal proposta neste trabalho se encaixa perfeitamente como uma atuação do Estado frente a esse crescimento. Importante ressaltar que da constituição dessa política pública até os dias atuais se passaram 14 anos, cujos números do próprio Ministério da Saúde e do IBGE confirmam o crescimento exponencial nos índices de obesidade e de excesso de peso no País.

Importante lembrar que, no que toca ao direito fundamental, a alimentação adequada terá dois lados: o primeiro ligado à quantidade (pode-se chamar de mínimo vital) e o segundo,

<sup>57</sup> BRASIL, Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. *Política Nacional de Alimentação e Nutrição*. 3. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2008. p. 11-13.

<sup>58</sup> BRASIL, 2008, p. 31.

à qualidade do alimento (mínimo existencial). Não se terá situações excludentes, haja vista terem ocorrido em tempos de atuação diferentes.

No Brasil, o tema “cestas básicas” existe desde o Decreto-lei n. 399, de 1938. Essa norma regularizava o salário mínimo (ligado à transição de um Estado Liberal para um Estado Social) e estabelecia a alimentação mínima a ser garantida a todo trabalhador brasileiro. Para tanto, indicava treze itens indispensáveis e que iriam compor o “grupo de alimentos equivalentes aos da ração-tipo”, isto é, o conjunto de alimentos mínimos necessários diariamente a um adulto, a saber: carne, leite, feijão, arroz, farinha, batata, legumes (tomate), pão, café, frutas (banana), açúcar, óleo e manteiga.<sup>59</sup>

Trata-se, assim, de uma política pública, mais precisamente junto à política de assistência social, com foco na atenção à alimentação. Essa afirmação se confirma no Relatório sobre Levantamento Nacional de Benefício Eventual, de 2009, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que demonstram existir, em 91% dos municípios e Distrito Federal, a concessão de cesta básica para vulnerabilidade temporária e em 90% para as ocorrências de calamidade pública.<sup>60</sup>

Nota-se, portanto, a ligação, nesse primeiro momento, de uma alimentação ligada ao mínimo vital.<sup>61</sup> Todavia, atualmente houve mudanças no perfil nutricional da população brasileira em geral, especialmente a oferta de alimentos, mudanças de jornada de trabalho, hábitos sociais, etc. Na época da implantação da cesta básica, se falava sobre problemas nutricionais como desnutrição e carências alimentares. Atualmente, ainda são encontrados problemas de desnutrição no País, porém, esse já não é mais o quadro geral da população brasileira. O perfil nutricional da população mudou de desnutrição para sobrepeso e obesidade e houve um aumento das DCNT, como já exposto.<sup>62</sup>

<sup>59</sup> BRASIL. *Decreto-Lei nº 399 de 1938*. Aprova o regulamento para execução da Lei n. 185, de 14 de janeiro de 1936, que institui as Comissões de Salário Mínimo. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-399-30-abril-1938-348733-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 30 set. 2020.

<sup>60</sup> BOVOLenta, Gisele A. Cesta básica e assistência social: notas de uma antiga relação. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 130, p. 507-525, dez. 2017. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282017000300507&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282017000300507&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 11 set. 2020.

<sup>61</sup> OLIVEIRA, Hully Helen Conceição Rosário. Princípio da Essencialidade no ICMS: inclusão da água mineral na cesta básica. *Caderno Virtual*, IDP, v. 2, n. 44, abr./jun. 2019.

<sup>62</sup> PASSOS, Kelly Estarla dos; BERNARDI, Juliana Rombaldi; MENDES, Karina Giane. Análise da composição nutricional da Cesta Básica brasileira. *Ciências e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 5, p. 1623-1630, maio 2014. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232014000501623&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232014000501623&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 11 set. 2020.

Assim, a partir das diretrizes postas pela OMS, pelo artigo 196 da CF, pela PNPS e pela PNAN, não se pode mais falar simplesmente em garantia do mínimo vital à alimentação. O que se prevê, através do direito fundamental à saúde alimentar, é a existência do alimento e a sua qualidade nutricional. Logo, o claro caminho do mínimo existencial deve ser defendido no caso concreto, ligado intimamente ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Ora, essa conclusão surge da evidente ligação entre a obrigatoriedade de efetivação desses direitos garantidos constitucionalmente, em especial após a Segunda Guerra Mundial, com uma ideia de uma garantia mínima de se manter a vida dos cidadãos. Com a evolução dos direitos sociais e o aumento dos gastos públicos, o debate sobre o que deveria ser priorizado em uma ideia de “cobertor curto” dos orçamentos públicos cresceu. Nesse momento nasceu o termo do mínimo existencial, como parte de um “mínimo fisiológico, que constitui, por compreender as condições materiais mínimas para uma vida condigna”.<sup>63</sup>

No entanto, como pondera Sarlet e Figueiredo, a adoção da obrigatoriedade estatal em prover o mínimo existencial não pode se limitar ao mínimo vital, sendo sua diferença baseada exatamente no princípio fundamental da dignidade da pessoa humana. O mínimo vital se concentra naqueles benefícios que simplesmente mantêm a vida, sem se preocupar com a clara necessidade de uma vida com qualidade, enquanto o mínimo existencial derivado da Carta Magna deverá manter, além da vida, uma qualidade e uma dignidade dela fruída.

Dessa forma, o atual conceito de um direito fundamental à saúde alimentar, como derivado do direito fundamental à saúde do artigo 196 e, por óbvio, do supraprincípio da dignidade da pessoa humana, deverá estar também ligado à qualidade alimentar do que se está promovendo.

Essa conclusão é corroborada pela pesquisa feita por Sergio Barretto, Denise Cyrillo e Silvia Cozzolino, o qual demonstra a necessidade de uma readequação das bases de uma cesta básica, para que tanto alimente os que dela necessitam, bem como os nutra de forma adequada e correspondente com os dizeres constitucionais. Por fim, afirma: “dentro deste contexto, parece não ser razoável ou desejável que uma ‘cesta de alimentos’, utilizada como um parâmetro para o acompanhamento de preços, incorpore os riscos potenciais”.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. *Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008. p. 11-54.

<sup>64</sup> BARRETTO, Sérgio A. J.; CYRILLO, Denise C.; COZZOLINO, Silvia M. F. Análise nutricional e complementação alimentar de cesta básica derivada do consumo. *Revista de Saúde Pública*, v. 32, n. 1, p. 29-35, 1998.

Assim, o direito fundamental à saúde alimentar, em conformidade com o princípio da dignidade da pessoa humana, deverá atender a esse núcleo mínimo de garantia de vida com qualidade aos cidadãos, como parte do princípio do mínimo existencial.<sup>65</sup>

Portanto, não se trata apenas de dar alimentos básicos, mas propiciar uma alimentação que gere boa qualidade nutricional a todas as camadas sociais. Nesse sentido, um Estado promotor de direitos e regulador de atividades surge como necessário a contornar possíveis falhas de acesso a alimentos, em um primeiro momento garantindo que as pessoas se alimentem para sobreviver (mínimo vital), como acontece na promoção de cestas básicas, passando a garantia de um produto de qualidade (mínimo existencial).

Importante notar que tal atuação do Estado não fere liberdades individuais, como já se quis fazer crer por algum tempo. Ao contrário, como pontua Tomkowski, a ideia de um Estado que não deve intervir parece ingênua frente à realidade encontrada nos direitos fundamentais.<sup>66</sup>

Respondendo sobre essa tese, Richard Thaler e Cass Sunstein defendem que uma atuação do Estado assumiria o caráter de um paternalismo libertário, ou seja, as atitudes de um Estado instrutor e conselheiro não cerceariam liberdade de escolha, mas apenas induziriam o cidadão a certa escolha, sem implicar violações de direitos individuais.<sup>67</sup>

A ideia central, portanto, é dar à população as informações e instruções necessárias para que seu caminho no momento da escolha seja mais fácil, sem retirar sua possibilidade de escolha ao preferir outro caminho.<sup>68</sup>

Assim, dentro dos princípios da PNAN, a atitude de um Estado paternalista, que “dê um empurrãozinho” em seus cidadãos para a melhor escolha,<sup>69</sup> não parece entrar em conflito com uma ação que induza a uma melhor alimentação, como tem sido orientado pelos organismos internacionais.

Diante dessa realidade, se nota claramente a atuação do Estado Regulador de direitos fundamentais, conforme determinado constitucionalmente, ou seja, um estado que atue sobre os meios e as pessoas de seu território de forma a regulamentar ou a alterar seus domínios

<sup>65</sup> TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. *Revista de Direito Administrativo*, n. 177, p. 20-49, 1989.

<sup>66</sup> TOMKOWSKI, Fábio Goulart. *Direito Tributário e heurísticas*. São Paulo: Almedina, 2017. p. 51.

<sup>67</sup> THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. Libertarian Paternalism is not an Oxymoron. *University of Chicago Public Law & Legal Theory*, Working Paper n. 43, p.1-42, 2003. Disponível em: [https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1184&context=public\\_law\\_and\\_legal\\_theory](https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1184&context=public_law_and_legal_theory). Acesso em: 5 ago. 2020.

<sup>68</sup> ROCHA, Bruno Anunciação; GALUPPO, Marcelo Campos. Paternalismo libertário no Estado Democrático de Direito. *RIL*, Brasília, ano 53, n. 210, p. 135-148, abr./jun. 2016.

<sup>69</sup> CALIENDO, Paulo; COSTA-SILVA, Bruno M. Direito à saúde, alimentação saudável e extrafiscalidade. *Revista de Direito do Consumidor*, v. 108, ano 25. São Paulo: Ed. RT, nov.-dez. 2016. p. 191-210.

econômicos e sociais, como maneira de garantir os objetivos pretendidos pela Carta Magna e seus direitos ali esculpidos.

A regulação estatal deriva-se das fortes influências sofridas pela Constituição de 1988 e das disposições sociais desejadas à época de sua criação. Mudanças sociais, busca por igualdade e concretização de direitos fundamentais levaram o Brasil a seguir esse modelo de intervenção na economia. Por isso, se conclui que a Carta brasileira de direitos se caracteriza como de modo de produção capitalista “funcionalizado à justiça social”.<sup>70</sup>

Nesse cenário, ligada aos conceitos de concretização de direitos fundamentais e às mudanças sociais desejadas pelos constituintes originários, a regulação está intimamente conectada à ideia de políticas públicas. Nessa dimensão, algumas peculiaridades saltam aos olhos desse trabalho, uma vez que se trata de uma intervenção sobre a economia e o consumo.

A possibilidade do Estado regulador está evidente nos artigos 173 e 174 da Constituição. Com a evolução já demonstrada dos conteúdos dos direitos fundamentais, como os da saúde, conectados à observância da atuação via políticas públicas, tais temas de regulação se tornaram mais complexos:

As tarefas atribuídas ao Estado são de tamanha variedade e são tantos os direitos, que transbordam daqueles antigos conceitos. A pluralidade democrática e o multiculturalismo participativo (direitos de segunda, terceira e quarta dimensões, dirigidos a diversos grupos sociais) aumentam as demandas e afastam as soluções outrora padronizadas. De há muito, a participação e a importância do Estado brasileiro na economia fez (*sic*) com que fossem rompidas as fronteiras inibidoras do papel econômico a ele constitucionalmente reservado.<sup>71</sup>

Dentre as possibilidades de regulação, a proposta toma, nesta dissertação, duas facetas: a primeira, de uma escolha regulatória, fundamentada na ideia de uma ação estatal sobre decisões e ações empresariais de forma adequada, proporcional e para gerar equilíbrio aos sistemas,<sup>72</sup> como, por exemplo, o sistema de vendas de produtos alimentícios e o sistema de saúde; a segunda, como mecanismo dessa intervenção, o modo de fomento, com o intuito de gerar incentivos e desincentivos a determinadas atividades econômicas. A PNAN, através do programa de indução que se pretende estudar nesta dissertação, se cerca da técnica de fomento

---

<sup>70</sup> MOREIRA, Egon Bockmann. Passado, presente e futuro da regulação econômica no Brasil. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 11, n. 44, out.-dez. 2013.

<sup>71</sup> MOREIRA, 2013.

<sup>72</sup> GUERRA, Sergio. Regulação estatal sob a ótica da organização administrativa brasileira. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 11, n. 44, p. 229-248, out.-dez. 2013.

para a intervenção do Estado sobre a economia.<sup>73</sup> Assim, busca induzir comportamentos até o objetivo desejado (direito fundamental à saúde alimentar).<sup>74</sup>

Dessa maneira, parece clara a ideia de uma política pública de combate à obesidade, seja por um programa de fomento a atividades de produtos orgânicos ou desincentivos a produtos insalubres, seja uma ação regulatória de rotulagens e informações ao consumidor, se encaixando à já existente PNAN. Dessa forma, torna-se um meio de promover um Estado Regulador do direito fundamental à saúde alimentar, de maneira a concretizar a instrução e a indução da população, de todas as camadas sociais, para que busquem uma alimentação com maior fonte de nutrientes e melhor qualidade nutricional, combatendo, por consequência, a doença e promovendo a saúde, conforme pressupõe a PNAN e a PNPS.

### **2.3 Custo dos direitos, evolução da tributação e suas funções garantidoras das políticas públicas no Estado de Direitos Humanos Fundamentais**

Uma das premissas adotadas por este trabalho como base teórica da construção afirmativa de que o Estado deve atuar para reduzir o índice de pessoas obesas se encontra na inexistência da garantia de um direito fundamental, como o direito fundamental à saúde alimentar, sem a existência de um Estado garantidor. Essa ideia, fundada na defesa feita por Holmes e Sunstein do “custo dos direitos”, baseia-se na ideia de que os direitos fundamentais dependem do Estado por uma consequência lógica: são vinculados à existência, à destinação e à execução financeira.

Assim, cai por terra a ideia contraposta criada para diferenciar o Estado Liberal, como um estado de direitos negativos, e o Estado Social, como um estado de direitos positivos. Concorda-se com a afirmação de que, independentemente de fase histórica ou da classificação doutrinária de direitos negativos ou positivos, todos os direitos fundamentais gerarão, para o Estado, um dever de ação, podendo ser chamado de positivo.<sup>75</sup>

Esse primeiro pensamento é interessante e aparentemente contraditório no tocante ao assumido quanto ao desenvolvimento do Estado até os patamares de Estado Democrático de Direitos. No entanto, ao se aprofundar o enfoque central do estudo isso não fará muita diferença, pois não se pretende discutir Estado Mínimo ou Máximo, nem a qualificação de

---

<sup>73</sup> MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Regulação estatal e interesses públicos*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 100-143.

<sup>74</sup> BRASIL, 2008, p. 32.

<sup>75</sup> HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *O custo dos direitos: porque a liberdade depende dos impostos*. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019. p. 3-5.

qual aborda melhor a temática, mas sim o combate à obesidade como um novo dever gerado pela mutação histórica do direito à saúde. Nessa realidade, Estado Mínimo ou Máximo não tem tido grande relevância, uma vez que a população mundial vem tendo números crescentes de obesos, independente de ideologia.

Esse mesmo pensamento se encontra na construção doutrinária de Dworkin, ao relatar suas ideias sobre liberalismo. Sua posição nega que a noção de direitos individuais esteja em conflito com a igualdade, bem como que defender o “eu” implique num abandono da noção clássica de bem comum, pois, ao final, os direitos individuais e os direitos sociais estão fundados na liberdade e na igualdade simbioticamente.<sup>76</sup>

Entender essa ideia de um Estado promotor de quaisquer direitos, individuais ou coletivos, e compreender seus custos são as bases desta dissertação e de um compromisso que deve ser feito pelo ente público e seus agentes, aproximando-se da ideia de que seus esforços devem elevar os níveis de liberdade econômica, individual e social, a partir da busca pela igualdade.<sup>77</sup>

Amartya Sen também faz essa ligação em sua postulação por um Estado que busque o desenvolvimento para a liberdade. Afinal, uma sociedade livre dependerá de disposições sociais de qualidade (serviços de saúde, por exemplo), de modo a poder afirmar que a privação de liberdade econômica pode gerar privação da igualdade de oportunidades, assim como privação da igualdade de oportunidades gera privação da liberdade de escolha.<sup>78</sup> Assim, a ação do Estado pode promover os direitos fundamentais, levando ao desenvolvimento da liberdade e da igualdade.

Na questão do consumismo, em especial dos produtos com baixa qualidade nutritiva, não se propõe o seu fim, mas sim seu consumo sustentável, de modo que o eixo dos Estados seja a busca da complementariedade da vida dos cidadãos.<sup>79</sup>

Seguindo esse sentido, a proposta é entender que os direitos esculpidos na Carta Magna custam e necessitam de ação do Estado, que, por sua vez, consegue cumprir suas obrigações a partir da arrecadação de tributos. A aplicação desse valor pode ocorrer de diversas formas, sendo a mais comum e simples a direta: aquilo que se arrecadou é revertido em benefícios. Há também as atuações indiretas, por regulação ou indução. Nesse sentido, a ação do Estado, seja ela direta ou indireta, está intimamente ligada à tributação, que, a seu

<sup>76</sup> DALL'AGNOL, op. cit., p. 59.

<sup>77</sup> ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. *Porque as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. Tradução de Cristiana Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 30-31.

<sup>78</sup> SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 16-34.

<sup>79</sup> MILLER, op. cit., p. 423-425.

turno, independentemente da forma adotada, está presente nos debates acerca da política pública do Estado. A essa forma de financiamento se dá o nome de Estado Fiscal.<sup>80</sup>

Essa ideia de um Estado financiado por vias tributárias não se encontra em choque com o desenvolvimento das formas do Estado Constitucional, seja ele liberal ou social.<sup>81</sup> Pelo contrário, essa ligação se mostra na evolução dos direitos fundamentais, bem como nas formas liberais e sociais que tocam ao Estado de financiamento fiscal na sua ampliação do ônus tributário sobre os contribuintes.

O Estado Fiscal, por exemplo, acontece, na história, durante a primeira fase dos direitos fundamentais, na qual o ente público, à época, detinha duas obrigações: a de abstenção do mercado e a de garantia dos direitos de liberdade entre os particulares. Os objetivos da ruptura eram claros: igualdade na tributação, racionalização das receitas com os gastos, fim do arbítrio e da violência na arrecadação, supressão da pessoalidade do tributo.<sup>82</sup> Mesmo distante das atividades tipicamente intervencionistas do mercado, o Estado Liberal ainda funcionava como um garantidor de liberdades.<sup>83</sup> Holmes e Sunstein explicam essa vertente ao lembrar que um mercado precisa de algumas garantias, como a confiança, sustentada pelos agentes que o Estado dispõe para garantir a lei de liberdade.<sup>84</sup>

Como pontua Sérgio Vasques, marcado pelo cenário liberal, o Estado Fiscal buscava estruturar-se a partir das premissas basilares de sua doutrina: a universalidade, a neutralidade e a economicidade, que acabaram por transformar os sistemas tributários, marcados pela antiga necessidade de agradar ao monarca, em sistemas geradores de desigualdades.<sup>85</sup>

O século seguinte é marcado por diversos conflitos, em razão das claras desigualdades geradas, causando o aumento dos gastos públicos. Já no final do século XIX, a crise do Estado Liberal, a indisposição do Estado sobre temas financeiros e o aumento exponencial da desigualdade social causaram ruídos sociais que, por consequência, geraram direitos sociais a serem garantidos pelo ente central.<sup>86</sup> Marco dessa mudança constitucional e de gastos

---

<sup>80</sup> FREITAS, Leonardo; BEVILACQUA, Lucas. Evolução da tributação e o custeio de políticas públicas de saúde no Brasil. *Interesse Público- IP*, Belo Horizonte, ano 20, n. 112, p. 131-149, nov./dez. 2018.

<sup>81</sup> NABAIS, 2011, p. 12-13.

<sup>82</sup> ZILVETI, Fernando Aurélio. *A evolução histórica da teoria da tributação: análise das estruturas socioeconômicas na formação do sistema tributário*. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 190-193.

<sup>83</sup> GRAU, op. cit., p. 24-25.

<sup>84</sup> HOLMES; SUNSTEIN, op. cit., p. 53-59.

<sup>85</sup> VASQUES, Sérgio; PEREIRA, Tânia Carvalhais. *Os impostos especiais de consumo*. Coimbra: Editora Almedina. 2016. p. 33-38.

<sup>86</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos fundamentais*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 60-65.

públicos se encontram na Constituição de Weimar, constitucionalizando os direitos fundamentais de forma e, por lógica, causando um dispêndio público maior.<sup>87</sup>

O Estado Social nasce como uma forma estatal a intervir em busca dos anseios sociais e econômicos.<sup>88</sup> Com ele, os gastos passaram a ser direcionados para a promoção da igualdade e do desenvolvimento. Com a expansão dos direitos, os custos também crescem proporcionalmente, impactando o tamanho do Estado Fiscal e a importância da arrecadação tributária.<sup>89</sup> Igualmente, há a lateralização dos impostos sobre consumo, vistos como geradores das desigualdades, buscando foco nos impostos que gerassem arrecadações com vieses de solidariedade.<sup>90</sup>

Influenciado por fatores como a depressão econômica, o crescimento dos serviços públicos, a tendência a um Estado mais intervencionista mormente na seara econômica e o Constituinte Brasileiro faz nascer uma nova fase do federalismo cooperativo, com grande centralização e um constante intervencionismo estatal nas áreas econômica e social, o que influencia sobretudo o sistema tributário. As Constituições seguintes sofrem grande influência dessa forma interventiva do Estado para a promoção dos direitos fundamentais.

Essa feição se concretiza no chamado Estado regulador, esculpido na Carta de 1988, no artigo 174, com o objetivo de obter equidade econômica ou eficiência econômica.<sup>91</sup> Vasques afirma essa necessidade ao observar a transformação dos impostos especiais sobre o consumo no século XXI, passando de parte menor da arrecadação para um caráter de intervenção e extrafiscalidade sobre determinadas atividades do Estado, como promoção da saúde, guarda do meio ambiente, desestímulo a fraudes fiscais, etc.<sup>92</sup>

Igualmente, não se pode olvidar do caráter regulatório e interventor dos tributos. Logo, um tributo não pode ser visto nem como um mero poder para o Estado, nem como um mero sacrifício para os cidadãos, mas, antes, como contribuição a uma sociedade organizada e em constante desenvolvimento social, constituindo imediata expressão dos valores que se deseja implementar a partir daquela arrecadação.<sup>93</sup>

---

<sup>87</sup> KIRCHHOF, Paul. *Tributação no Estado Constitucional*. Tradução de Pedro Adamy. São Paulo: Quartier Latin, 2016. p. 17.

<sup>88</sup> FREITAS; BEVILACQUA, op. cit.

<sup>89</sup> ROCHA, Sergio André. O dever fundamental de pagar impostos: direito fundamental a uma tributação justa. In: FREITAS, Leonardo Buisa et al. *Direito e finanças públicas nos 30 anos da Constituição: experiências e desafios nos campos do direito tributário e financeiro*. Florianópolis: Tirant Blanch, 2018. p. 298-299.

<sup>90</sup> VASQUES; PEREIRA, op. cit., p. 40-48.

<sup>91</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. *Teoria jurídica da liberdade*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2015. p. 147.

<sup>92</sup> VASQUES; PEREIRA, op. cit., p. 49-51.

<sup>93</sup> MORAES, Dienyffer Brum de. *Tributação extrafiscal no direito brasileiro: aplicações efetivas e perspectivas de otimização*. Porto Alegre, 2011. p. 170.

De igual maneira, como visto, tais direitos não deixaram de evoluir após a promulgação da Carta. Conforme visto em tópico anterior, o direito fundamental à saúde resta patente na leitura do artigo 196 da Carta Magna, que estipula ser a saúde 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 aos serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Como lecionam Leonardo Buissa Freitas e Lucas Bevilacqua, o direito fundamental à saúde é garantido pela República do Brasil tanto de forma positiva, a partir da exigibilidade do artigo 196 de obrigar o Estado ao custeio da saúde público, como de forma negativa, no qual o ente deve se abster do seu exercício de poder de tributar com vistas a promover tal direito.<sup>94</sup>

Percebe-se, então, a utilização das duas formas de intervenção do Estado na economia: a direta e a indireta. No primeiro caso, o Estado adentrará como agente causador das mudanças por ele pretendidas, como se vê na promoção do direito à saúde com o custeio do Sistema Único de Saúde, ou seja, garantindo, pelo pagamento direto, o direito constitucionalizado. No segundo caso, o Estado fiscalizará e induzirá, por meio da tributação, incentivos e renúncias, como em uma política de promoção de saúde alimentar, a cesta básica, por exemplo, ou em uma atividade de indução de comportamentos a partir de uma tributação extrafiscal ou regulação de rotulagens.<sup>95</sup>

Torna-se ainda mais evidente a discussão do uso de caminhos alternativos para a efetivação do direito fundamental à saúde em seus diversos conteúdos, em especial o que aqui se trabalha, a doença obesidade, a partir da visualização do tema dos impactos e do aumento dos gastos com causas relacionadas à má alimentação e ao excesso de calorias ingeridas, terminando por impactar negativamente o SUS ao longo dos anos.

Em estudo sobre o tema, Bahia et al.<sup>96</sup> visualizaram que o Brasil, entre 2009 e 2011, teve um gasto de aproximadamente US\$ 2,1 bilhões com todas as doenças relacionadas a excesso de peso e obesidade; desses, US\$ 1,4 bilhão são com internações e US\$ 674 milhões com procedimentos ambulatoriais.

Portanto, deixar de combater a causa, focando apenas nas consequências, tem levado a uma necessidade de aumento da ação direta do Estado para garantir o direito à saúde, ou seja,

---

<sup>94</sup> FREITAS; BEVILACQUA, op. cit.

<sup>95</sup> GRAU, op. cit., p. 35.

<sup>96</sup> BAHIA, Luciana et al. The costs of overweight and obesity-related diseases in the Brazilian public health system: cross-sectional study. *BMC Public Health*, v. 12, p. 440, 2012. Disponível em: <http://www.biomedcentral.com/1471-2458/12/440>. Acesso em: 27 mar. 2020.

não realizar políticas de atuação preventiva, no caso da obesidade, acaba por levar a um aumento desenfreado nos gastos diretos com o SUS.

Por isso, é possível afirmar que a tributação pode ser uma das mais importantes formas de melhoria da saúde pública, por meio da desoneração tributária, da imunidade, da isenção ou, ainda, pelo uso extrafiscal do tributo, como se pensa nesta dissertação. Por certo que a utilização do tributo com finalidade extrafiscal pode contribuir com a saúde pública, fazendo com que o Estado economize no custo de manutenção ou mesmo na redução, como se deseja, de doenças como a obesidade e suas correlatas.<sup>97</sup>

Assim, combater a obesidade e, por consequência, garantir o direito fundamental à saúde alimentar traz ganhos econômicos à sociedade. A OMS<sup>98</sup> e a OCDE<sup>99</sup> têm se debruçado sobre o tema, uma vez que os números de consumo de alimentos ricos em açúcar e sal têm crescido nas últimas décadas. O órgão de saúde, especificamente, tem batido na tecla do uso da política fiscal há algum tempo. Em sua Estratégia Mundial sobre Dieta Alimentar, Atividade Física e Saúde apresentou, no ponto 41, as políticas nacionais relativas aos alimentos e à agricultura, que devem ser compatíveis com a proteção e a promoção da saúde, restando às políticas fiscais atentar-se à importância dos preços para alterar as decisões dos consumidores.<sup>100</sup>

Esse direito da saúde induzido via atuação estatal indireta gerará um gasto público, ordenado por Emerson Cesar da Silva Gomes da seguinte maneira: em um primeiro nível, os objetivos elencados constitucionalmente como fundamentais para a concretização de uma sociedade próxima ao ideal; em um segundo, as políticas organizadas pelo gestor público com o intuito de efetivar esses objetivos; no terceiro, os atos utilizados por esse gestor para tornar a letra da lei visível aos olhos da população, englobando os atos, as ferramentas jurídicas, etc., utilizados para a finalidade desejada; já no último nível, os gastos e as despesas públicas, ou

---

<sup>97</sup> GESTO, Martin da Silva. *Tributação e financiamento dos direitos fundamentais: a promoção de políticas públicas por meio da tributação*. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. p. 14. Disponível em: <http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/7773>. Acesso em: 27 abr. 2020.

<sup>98</sup> WHO – World Health Organization. *Fiscal policies for diet and prevention of noncommunicable diseases*. Genebra, 2015. Disponível em: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/250131/9789241511247-eng.pdf;jsessionid=90C53F2F618DDCF53D93B2D6B2252A69?sequence=1>. Acesso em: 31 mar. 2020.

<sup>99</sup> OECD – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. *Obesity Update*. Paris: OECD, jan. 2017. Disponível em: <http://www.oecd.org/els/health-systems/Obesity-Update-2017.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2020.

<sup>100</sup> WHO – Organização Mundial da Saúde. *Estratégia sobre regime alimentar, atividade física e saúde*. Genebra, 2004. Disponível em: <http://189.28.128.100/nutricao/docs/geral/ebPortugues.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2020.

seja, o montante arrecadado a ser será destinado ao direito fundamental que se deseja amparar pela política pública idealizada, juntamente com seus atos.<sup>101</sup>

Nesse cenário, se torna clara a premissa tomada anteriormente de que os direitos, sejam eles de liberdade ou de igualdade, têm um custo financeiro para o Estado e, por consequência, para a sociedade. De igual maneira, tal custo poderá ser feito de diferentes formas,<sup>102</sup> tanto por alocação direta de recursos incluída nos orçamentos públicos quanto por realizações de operações de crédito, por aumento dos tributos para desencorajar a atividade, por garantia de empréstimos aos agentes econômicos da atividade ou por subsídios fiscais e custos regulatórios aos agentes econômicos.

Esse cenário de custeio das políticas públicas com vias fiscais pode ser encontrado na Consulta 023.578/2018-1, encaminhada do Senado Federal ao Tribunal de Contas da União, buscando informações sobre políticas de incentivos fiscais nas áreas de produção de alimentos. Notadamente, no Brasil, a política seguia a ideia de isenções, conforme comprovado, com gastos tributários altos para as grandes empresas do mercado.<sup>103</sup>

Logo, os gastos públicos serão garantias e instrumentos de política pública de saúde também, podendo ser feitas de forma direta, com o custeio e a transferência de verbas do ente público ao SUS ou aos demais entes federados, como também feito por gasto tributário, ou seja, as renúncias, isenções, subvenções, instrumentos de políticas públicas. Dessa forma, ligando a ideia de Estado Fiscal se tem, por evidente, que um dos instrumentos atuais de uma política pública está na ação reguladora do Estado através do poder de tributar.<sup>104</sup> Utilizando-se dos tributos e de suas funções, fiscal ou extrafiscal, o ente público levará a cabo a concretização de políticas públicas e, por consequência, os direitos fundamentais.

Como se verá adiante, a diferenciação das funções dos tributos é parte necessária deste trabalho, uma vez que a busca por uma política pública com o intuito de combater a obesidade através de variações de alíquotas em conformidade com a essencialidade do produto a ser consumido pela população não alcançará uma finalidade tipicamente fiscal.

Em que pese a ideia final seja o alcance de um direito fundamental a partir da função extrafiscal do tributo, não se excluirá a simbiose prática existente entre uma função fiscal e extrafiscal. Essa ideia, inclusive, é de grande valia para uma atuação pública de combate à obesidade com mais efetividade, como se verá.

---

<sup>101</sup> GOMES, Emerson Cesar da Silva. *O direito dos gastos públicos*. São Paulo: Almedina, 2015. p. 83.

<sup>102</sup> GOMES, op. cit., p. 102-103.

<sup>103</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Consulta TC 023.578/2018-1*. Plenário. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.

<sup>104</sup> VASQUES; PEREIRA, op. cit., p. 92.

Projetar e aplicar uma ação estatal com base no poder de tributar somente com foco em arrecadação não trará resultados desejados, pois se estará apenas repassando os custos aos cidadãos, de modo que, em determinado momento, a tributação para a necessidade complexa de tantos tributos será praticamente confiscatória e, portanto, inconstitucional. Por isso, na seção seguinte, se aborda a utilização de uma política fiscal com a função extrafiscal do tributo, maneira que se visualiza adequada para uma política pública indutora de comportamento.<sup>105</sup>

---

<sup>105</sup> CORREIA NETO, Celso de Barro. *O avesso do tributo: incentivos e renúncias fiscais no direito brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2016. p. 83.

### **3 A TRIBUTAÇÃO EXTRAFISCAL E OS PRINCÍPIOS TRIBUTÁRIOS QUE REGEM A TRIBUTAÇÃO SOBRE ALIMENTOS HIPERPROCESSADOS**

#### **3.1 A extrafiscalidade como instrumento para política pública de promoção da saúde com foco no combate à obesidade**

Sabe-se que os direitos fundamentais se tornaram pilares no ordenamento jurídico do Estado Democrático de Direito. Sua evolução desde os chamados direitos fundamentais de liberdade, promovidos pelo Estado Liberal, passando pelos direitos fundamentais de igualdade, durante o Estado Social, aos atuais direitos fundamentais pós-modernos, mostra a ampliação das responsabilidades do gestor público em promovê-los.

Conforme exposto, não restam dúvidas de que esses direitos detêm várias características, dentre elas a historicidade e a mutabilidade. Ademais, são históricos, pois fixados em um período determinado no tempo, ligados intimamente aos desejos e às defesas sociais da época. Por serem históricos, também são mutáveis, sendo essa mutabilidade exatamente contra o engessamento dos direitos fundamentais, os quais jamais podem desconsiderar a evolução da sociedade.

O direito fundamental à saúde, centro deste trabalho, contém tal característica, passando de uma área de abstenção do Estado para uma área de promoção, regulação e ampliação da demanda.<sup>106</sup>

Expressamente arrolado na Constituição Federal de 1988, no artigo 6º, *caput*, e artigo 196, o direito fundamental à saúde teve, nesses trinta anos de Carta Magna, uma crescente abrangência do seu real significado, evoluindo de uma concepção estática, onde se entendia a saúde pública somente como a execução de obras públicas (hospitais, clínicas, laboratórios) e da prestação do serviço público corretivo pelos profissionais da área da saúde, para um Estado promovedor de políticas públicas que, na área da saúde, torne efetivo o fundamento da dignidade da pessoa humana, plasmado no inciso III do artigo 1º da Carta.

Surge ao Estado não apenas uma mera obrigação de promoção da saúde corretiva, aquela dotada de caráter de urgência frente a uma doença, mas sim uma saúde completa, com a ação hospitalar e de profissionais da saúde adequada, bem como uma atuação preventiva, consubstanciada em políticas públicas em setores como saneamento básico, indução de práticas esportivas, instrução à alimentação de qualidade e auxílio a doenças psicológicas.

---

<sup>106</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário*. v. II – Valores e princípios constitucionais tributários. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2005. p. 70.

Os artigos da Carta Magna asseguram ao cidadão o dever de o Estado promover uma saúde não só corretiva, como também preventiva,<sup>107</sup> se alinhando ao entendimento da Organização Mundial da Saúde (OMS): “um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não somente ausência de afecções e enfermidades”.<sup>108</sup>

Eros Grau<sup>109</sup> chama essa atuação de Estado Fiscal Social, evoluindo do que se denominou Estado Fiscal, visando equilibrar os anseios mercadológicos e sociais, conciliando os elementos ideológicos do liberalismo com a política de estímulos e a ação direta do Estado, sendo sua atuação ligada à função de regulador e promotor de medidas garantidoras do direito fundamental estudado.

Nessa ideia, o Estado poderá atuar de duas maneiras na economia: direta ou indiretamente. No primeiro caso, adentrará como agente causador das mudanças por ele pretendidas; no segundo, fiscalizará e induzirá os cidadãos por meio da tributação, seja por incentivos, seja por renúncias fiscais. Assim, utilizando a segunda forma de atuação, o ente estatal poderá, cumprindo seu dever de prevenir seus cidadãos de doenças, promover políticas públicas de tributação diferenciada a produtos considerados saudáveis para a sua população.

André Folloni relembra que, a partir do momento em que há a incorporação de direitos fundamentais, a Constituição demandará mudanças na hermenêutica e na dogmática, obrigando os operadores a mudarem suas visões e as adequar à nova realidade. No caso, a mudança para a Ordem Econômica da Constituição de 1988 demandou alterações na intervenção e na condução do Estado sobre a economia.<sup>110</sup>

Essa mudança se dá na obrigação em promover políticas públicas, já conceituadas anteriormente.<sup>111</sup> Por sua vez, deverá ter por fundamento a real efetivação de um direito fundamental, no caso à saúde, para ser considerada constitucional.<sup>112</sup> Entretanto, a intervenção estatal sobre a economia sempre terá um custo, seja pela aplicação direta de verbas públicas, seja pela aplicação indireta por meio de induções tributária.

<sup>107</sup> CALIENDO; COSTA-SILVA, op. cit.

<sup>108</sup> OMS – Organização Mundial da Saúde. *Indicadores de Saúde: elementos conceituais e práticos*. Disponível em: [https://www.paho.org/hq/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14401:health-indicators-conceptual-and-operational-considerations-section-1&Itemid=0&limitstart=1&lang=pt](https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=14401:health-indicators-conceptual-and-operational-considerations-section-1&Itemid=0&limitstart=1&lang=pt). Acesso em: 27 abr. 2020.

<sup>109</sup> GRAU, op. cit., p. 18-21.

<sup>110</sup> FOLLONI, André. Direitos fundamentais, dignidade e sustentabilidade no constitucionalismo contemporâneo: e o Direito Tributário com isso? In: ÁVILA, Humberto (org.). *Fundamentos do Direito Tributário*. São Paulo: Oficina das Letras, 2012. p. 28-30.

<sup>111</sup> BUCCI, 2002, p. 241.

<sup>112</sup> BERCOVICI, 2006, p. 144.

Faz-se, portanto, adequada a retomada dos instrumentos que serão aqui utilizados para a formulação de uma ação do Estado, com foco na contemplação do direito fundamental à saúde preventiva à doença obesidade.

Para entender o uso da tributação pelo Estado é preciso compreender que o poder de tributar está enraizado em sua própria estrutura,<sup>113</sup> afinal, a tributação pode ser vista como o preço pago pela liberdade e principal forma de financiamento das atividades estatais, sendo um dever fundamental dos cidadãos pagar impostos.<sup>114</sup> Assim, a partir do aumento da responsabilidade dos Estados pela promoção de direitos, a tributação passa a ter a função de interferir direta e indiretamente na vida econômica e social.

### 3.1.1 A função fiscal do tributo

Como leciona Diego Bomfim,<sup>115</sup> é natural e “quase intuitiva” a aproximação entre a função fiscal e uma significação do que é tributo. Isso, pois, quando se pensa em arrecadação ou receita estatal, se liga automaticamente ao valor financeiro retirado dos cidadãos das mais diversas formas.

Aliomar Baleeiro<sup>116</sup> traz, em seus ensinamentos, as formas como o Estado consegue auferir sua renda para contemplar suas funções: a) realizam extorsões sobre outros povos ou recebem doações; b) recolhem rendas produzidas das pessoas jurídicas estatais; c) exigem tributos; d) tomam empréstimos; e) fabricam mais moeda. Das opções apresentadas, a doutrina econômica, somada à realidade fiscal brasileira, apenas fornece como solução para a Política Pública estudada o item “c – exigir tributos”. Logo, a função “natural” do tributo é a de fornecer um volume monetário considerável ao Estado para garantir um orçamento que contemple todos os objetivos que devem ser cumpridos pelos seus agentes.<sup>117</sup>

É natural ao Estado Contemporâneo o imposto, não podendo ser encarado nem com mero poder para o estado, nem como um mero sacrifício para os cidadãos, constituindo, então, o contributo indispensável a uma vida em comunidade organizada em estado fiscal. Assim, com esse aumento das obrigações e, por consequência, das despesas, para atender às

<sup>113</sup> GESTO, op. cit., p. 14.

<sup>114</sup> NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo*. Coimbra: Almedina, 2004.

<sup>115</sup> BOMFIM, Diego. *Extrafiscalidade: identificação, fundamentação, limitação e controle*. São Paulo: Noeses, 2015. p. 7.

<sup>116</sup> BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 16. ed. atual. por Dejalma de Campos. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 149.

<sup>117</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional contemporâneo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 88-89.

mais diversas necessidades coletivas o Estado também teve um crescimento de suas funções fiscais.<sup>118</sup>

Importa salientar que, apesar de não ser objetivo da função fiscal do tributo, a arrecadação gerada por ela é indiretamente ligada à promoção dos direitos fundamentais, uma vez que sustentam o maquinário estatal para a manutenção de atividades essenciais, como, no caso do direito à saúde, o Sistema Único de Saúde, o salário de servidores dos hospitais públicos, o fornecimento de insumos, etc.<sup>119</sup>

Por óbvio, um programa de ação do Estado com o intuito de buscar um objetivo constitucional leva a considerar a função fiscal do tributo, uma vez que é seu custeio, contudo, ela não será exclusiva para a aferição de eficiência. Isso fica claro no voto do Min. Edson Fachin na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.553.<sup>120</sup>

Além disso, por mais que uma tributação extrafiscal objetive a indução de comportamentos, não se pode afastar o ônus fiscal que cairá sobre os consumidores,<sup>121</sup> de modo que os países que têm adotado essa medida geram receitas extras para a aplicação na saúde, como, por exemplo, a Hungria, com 61.3 bilhões de *forints* (US\$ 219 bilhões) em seu primeiro ano de tributação,<sup>122</sup> e o México, com 124 bilhões de pesos (US\$ 5 bilhões e 144 milhões de dólares).<sup>123</sup>

### 3.1.2 A função extrafiscal do tributo

Antes de adentrar na discussão doutrinária sobre a função extrafiscal do tributo, é importante reafirmar que, como observado, não há tributos que somente ostentam uma das funções, ou seja, não há tributos extrafiscais e tributos fiscais.<sup>124</sup> A verdade é que ambos

<sup>118</sup> HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 18. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2008. p. 288.

<sup>119</sup> CORREIA NETO, 2016, p. 81-82.

<sup>120</sup> STF – Supremo Tribunal Federal. *Acórdão 5.553 – Ação Direta de Inconstitucionalidade*. Plenário. Min. Edson Fachin.

<sup>121</sup> RIBAS, Juliana Rodrigues. O imposto do pecado e a ilusão fiscal. *Revista de Direitos Fundamentais e Tributário – RDFT*, v. I, p. 106-123, 2015b.

<sup>122</sup> WHO – World Health Organization. *Public health product tax in Hungary: an example of successful intersectoral action using a fiscal tool to promote healthier food choices and raise revenues for public health*. Disponível em: [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0004/287095/Good-practice-brief-public-health-product-tax-in-hungary.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0004/287095/Good-practice-brief-public-health-product-tax-in-hungary.pdf). Acesso em: 13 abr. 2020.

<sup>123</sup> POMERANZ, Jennifer L. et al. Legal and administrative feasibility of a Federal Junk Food and Sugar-Sweetened Beverage Tax to improve diet. *American Journal of Public Health*, v. 108, p. 203-209, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.2105/AJPH.2017.304159>. Acesso em: 13 maio 2020.

<sup>124</sup> BOMFIM, op. cit., p. 10.

coexistem, com maior ou menor prevalência de um em relação ao outro, a depender do contexto no qual se inserem.<sup>125</sup>

Essa visão é defendida por grande parte da doutrina tributária. Schoueri,<sup>126</sup> por exemplo, admite que toda norma tributária gerará algum efeito não fiscal sobre o contribuinte. Marins e Teodorovicz<sup>127</sup> seguem igual pensamento, afirmando existir uma linha tênue entre essas duas funções. Martha Toribio Leão,<sup>128</sup> por sua vez, delimita sua obra de controle da extrafiscalidade não porque existam diferenciações práticas, mas puramente por questões doutrinárias e de classificação das normas.

Aprofundando na conceituação da extrafiscalidade, se inicia com a simples ideia de que é um algo “a mais” na tributação. A doutrina tributária nos traz alguns pontos importantes quanto à sua definição: o primeiro se dá na ideia de que serão extrafiscais as normas que disponham sobre induções a comportamentos humanos com finalidade não arrecadatória, sendo um instrumento da intervenção estatal no meio social e na economia privada,<sup>129</sup> cujo objetivo será a prossecução de objetivos econômico-sociais fundados no princípio do Estado Democrático de Direito.<sup>130</sup>

Desse modo, não se poderá escolher qualquer norma para embasar as normas tributárias extrafiscais. Seus fundamentos estão em direitos fundamentais, valores e princípios tanto da ordem tributária quanto da econômica, em obediência estrita à Carta Magna.<sup>131</sup>

Nesse sentido, torna-se perfeitamente harmonizável o conceito de extrafiscalidade com sua utilização nas políticas públicas, uma vez que essa função do tributo atuará diretamente na promoção dos direitos fundamentais.<sup>132</sup> Quando se fala em política pública com o uso de normas extrafiscais não se pode abrir mão de uma correta identificação destas, pois, caso sua roupagem e aparência não condigam com sua realidade prática, essa desvirtuará a própria política pública que a criou, causando, simplesmente, um aumento da arrecadação.

Nesse sentido, retomando o conceito de políticas públicas, deverá se levar em conta não somente sua interpretação, mas sim sua finalidade. Essa é a proposta defendida por Luís

<sup>125</sup> BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do Direito Tributário*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1972. p. 537.

<sup>126</sup> SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 32.

<sup>127</sup> MARINS, James; TEODORVICZ, Jeferson. Rumo à extrafiscalidade socioambiental: tributação diante do desafio social e ambiental contemporâneo. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE DIREITO CONSTITUCIONAL, IX., 2011, Curitiba. *Anais [...]*. Curitiba: ABDCconst., 2011. p. 179.

<sup>128</sup> LEÃO, Martha Toribio. *Controle da extrafiscalidade*. São Paulo: Quartier Latin, 2015. p. 48. (Série Doutrina Tributária, v. XVI).

<sup>129</sup> BECKER, op. cit., p. 536.

<sup>130</sup> NABAIS, 2004, p. 695.

<sup>131</sup> FREITAS, Leonardo Buissa. *Tributação sobre o consumo, indução econômica e seletividade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 148-149.

<sup>132</sup> CORREIA NETO, 2016, p. 82.

Eduardo Schoueri.<sup>133</sup> Seu modelo de identificação das normas extrafiscais apresenta como critério maior a busca pelos efeitos, por meio do “enfoque pragmático”.<sup>134</sup> Tal proposta é aceita por este trabalho como a ideal para se identificar as normas tributárias extrafiscais, pois se une perfeitamente ao conceito de políticas públicas adotado.

Assim, não bastaria apenas visualizar uma finalidade constitucional ou a interpretação em conformidade com a Constituição para que as normas sejam aceitas como extrafiscais, a esses critérios se adere a constitucionalidade da própria política pública. O critério dos efeitos pragmáticos, por sua vez, confere uma real concretude à política pública.

No contexto deste trabalho, torna-se clara essa ligação. Ao se falar em uma política pública de combate à obesidade com o uso das normas extrafiscais se estabelecerá uma ação governamental para a realização de um objetivo social de plenitude do direito fundamental à saúde, na qual a norma extrafiscal adotada deverá dar efeitos reais ao combate da doença, ou seja, reduzir o número de obesos na população ou frear o crescimento exponencial e as previsões catastróficas já mencionadas na primeira seção.

Percebe-se que a política adotada deve respeitar os parâmetros constitucionais dados, como parte de um todo dos princípios postos em direitos fundamentais. Dessa forma, a promoção da saúde equilibra-se com o incentivo econômico e a defesa do meio ambiente, promoção do trabalho, etc.<sup>135</sup>

Caso não realize esse efeito, a norma deixará sua função extrafiscal de induzir comportamentos constitucionalmente desejados, passando simplesmente à função fiscal de gerar um aumento de receitas.

### 3.1.3 *Extrafiscalidade, intervenção estatal por indução e políticas públicas*

A evolução do Estado passou de uma fase de abstinência econômica total para uma fase de indução e regulação desta, evidenciando a mudança do “*government by law*” para um “*government by policies*”.<sup>136</sup> O poder regulatório do Estado é notório na Constituição Brasileira e bastante usual quando se fala em normas tributárias extrafiscais, sendo visto pela doutrina como um dos meios da intervenção do Estado.<sup>137</sup> Tal poder regulatório é aquele que

<sup>133</sup> SCHOUERI, 2005, p. 24.

<sup>134</sup> CORREIA NETO, 2016, p. 81.

<sup>135</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Acórdão 5.553 – Ação Direita de Inconstitucionalidade*. Plenário. Min. Edson Fachin.

<sup>136</sup> BERCOVICI, Gilberto. A Constituição e o papel do Estado no domínio econômico. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, Curitiba, v. 2, p. 119, 2002.

<sup>137</sup> TORRES, op. cit., p. 167.

pode estabelecer regras, dirigir, induzir, governar comportamentos, equivalendo, segundo Ruy Barbosa, ao poder de polícia.<sup>138</sup> Nesse caminhar, o tributo é uma forma de regular,<sup>139</sup> já que pode realizar todas essas tarefas, tornando-se inegável a ligação entre a regulação e a ordem econômica.<sup>140</sup>

Importante se faz o entendimento de qual meio de intervenção econômica o Estado estará lançando mão no momento em que usa as normas tributárias extrafiscais como instrumentos de uma política pública.

A Constituição de 1988 já tinha, desde seu nascimento, uma tendência ao caráter diretivo da economia e da sociedade.<sup>141</sup> O Estado, como agente econômico, intervirá na economia de duas maneiras: a) de forma direta ou interna; b) de forma indireta.<sup>142</sup> A primeira será quando o Estado intervir como o próprio agente econômico, atuando internamente ou “por dentro” da economia. Na segunda, o Estado atuará como agente normativo ou regulador da economia, sendo, então, um agente externo ou “de fora”.

Diego Bomfim<sup>143</sup> apresenta uma classificação subdividida, na qual o Estado pode atuar de duas formas, divididas em duas grandes espécies: a) forma direta ou intervenção no domínio econômico: a.1) intervenção direta no domínio econômico **por absorção** – quando o Estado absorve totalmente a atividade econômica que se propõe a realizar; a.2) intervenção no domínio econômico **por participação** – em que o Estado participa da atividade econômica, mas não a toma inteiramente para si, podendo ser em sociedade, participação, competição; b) forma indireta ou intervenção sobre o domínio econômico: b.1) intervenção por **direção** – quando o Estado determina condutas; b.2) intervenção por **indução** – quando o Estado opta por induzir o comportamento dos agentes econômicos. Para este trabalho, a forma adotada será a da intervenção indireta do Estado na Economia, por isso sua conceituação.

A intervenção indireta sobre o domínio econômico acontecerá quando o Estado atuar como agente normativo ou regulador da economia, tornando-se um agente externo às atividades econômicas. Assim, não será ele quem adotará medidas e interferirá na economia, todavia, ele guiará e conduzirá os agentes de duas maneiras: por direção ou por indução.

A primeira, quando o Estado atua por direção, se caracteriza pelo uso de normas imperativas, podendo elas ser de cunho negativo, como normas de proibição, ou positivo,

<sup>138</sup> NOGUEIRA, Ruy Barbosa. *Curso de Direito Tributário*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 181.

<sup>139</sup> MELEGA, Luiz. O poder de tributar e o poder de regular. *Revista Direito Tributária Atual*, v. 7/8. São Paulo: IBDT: Resenha Tributária, 1987/1988. p. 1772-1773.

<sup>140</sup> FREITAS, 2019, p. 138.

<sup>141</sup> BERCOVICI, Gilberto. Constituição econômica e desenvolvimento. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional* (Anais do V Simpósio Nacional de Direito Constitucional), n. 5, p. 203-219, 2004.

<sup>142</sup> GRAU, op. cit., p. 143.

<sup>143</sup> BOMFIM, op. cit., p. 60-61.

como normas de obrigação. Na segunda, quando o Estado atua por indução, não há a presença de imposição por parte do ente através de lei. A marca dessa atuação se dá por normas dispositivas.<sup>144</sup>

Quando se observa a possível atuação do Estado como garantidor e regulador do direito fundamental à saúde alimentar se podem notar as seguintes formas de ação:

Quadro 1 – Possíveis programas de atuação do Estado para garantir o Direito Fundamental à Saúde Alimentar e suas características

<b>Política Pública</b>	<b>Definição</b>	<b>Benefícios buscados</b>	<b>Vantagens observadas</b>	<b>Desvantagens observadas</b>	<b>Existe no Brasil</b>
Informação	Obrigação da existência de informações nutricionais em produtos e restaurantes	Informar ao consumidor o que está ingerindo e buscar sua conscientização	Com melhores informações há mais chances de melhores decisões	a) Falta de padrão de rotulagem; b) Desconhecimento da população sobre informações nutricionais.	Sim – Lei n. 10.674 – 2003; Resoluções da Anvisa
Campanhas de combate à doença	Por meio de monitoramento de dados, campanhas publicitárias e informativos à população.	Conscientização da população.	Conscientiza as pessoas com excesso de peso e obesidade a buscarem tratamentos.	a) Custo constante para o governo; b) Não atinge toda a população.	Sim, Plano Nacional para Enfrentamento das DCNT; Política Pública de Alimentação e Nutrição; Sistema Único de Saúde.
Tributação	Impor Tributos sobre alimentos muito calóricos.	a) Diminuição do consumo diário; b) Receita para financiamento da saúde pública dos casos já existentes; c) Conscientização; d) Troca por alimentos com nutrição melhor.	Mais efetivo que os demais modelos.	a) Tributo regressivo; b) Receita desviada para outras finalidades; c) Liberdade de escolha afetada.	Somente em Propostas de Legislação.
Proibições	Imposição do Estado para a retirada de alguns ingredientes.	Retira os ingredientes considerados maléficos à saúde do mercado.	Melhora a dieta dos consumidores.	Restringe a compra e a liberdade de escolha.	Não.

Fonte: Produção própria.

Quanto a essas modalidades de intervenção, por diversas vezes as normas são de estímulos e desestímulos ao agente econômico.<sup>145</sup> Assim, quando a indução econômica seguir termos positivos, a prescrição normativa levará a estímulos, incentivos e premiações àquele agente. Da mesma forma, caso siga caminhos negativos, acontecerá o inverso, com sanção,

<sup>144</sup> FREITAS, 2019, p. 164.

<sup>145</sup> SCHOUERI, 2005, p. 44.

sobretaxações, oneração tributária. Interessante notar que, nessa modalidade, a extrafiscalidade tributária torna-se clara e palpável aos olhos do cidadão.

O modelo de ação estatal apresentado aqui segue a ideia de estímulos e desestímulos a partir da externalidade gerada por um alimento consumido pela sociedade. Isso porque a doutrina médica e as propostas dos órgãos e entes que observam a evolução da doença seguem o caminho da prevenção por uma alimentação saudável e o aumento das atividades físicas.

Essa ideia de correção de externalidades aparece como caminho apontado por Sergio Vasques para a atuação extrafiscal dos tributos atualmente. Trata-se da interiorização dos custos causados por certas atividades a partir da promoção de uma eficiência econômica, por isso recepcionado pelas Constituições, como caminho a fomentar e equalizar a economia aos demais direitos sociais.<sup>146</sup>

O uso da tributação extrafiscal para que se atinja a primeira forma de prevenção da doença surge como modelo mais adequado à atuação do Estado de forma indutora sobre a alimentação.<sup>147</sup>

Por óbvio, uma política que atende ao direito fundamental à saúde alimentar é a cesta básica. Em que pese seu posicionamento mais próximo a uma política assistencialista de combate à fome, como dito na Seção 2, ligado ao mínimo vital, não se pode negar que a cesta básica, com produtos dotados de isenções fiscais, acaba por gerar uma indução de alimentos básicos a todos os brasileiros, desde aqueles de camadas mais baixas até as camadas mais altas, em sua alimentação rotineira.<sup>148</sup>

Por essa razão, se conecta ao mínimo existencial e, conseqüentemente, à dignidade da pessoa humana, gerando mais do que só uma alimentação básica, como também uma alimentação digna e nutricional.

Logo, discutir uma atuação estatal como pano de fundo da extrafiscalidade (sobretaxação, redução ou isenção) pode não atingir o efeito desejado se os produtos não forem adequados do ponto de vista das necessidades calóricas e proteicas humana e ao consumo médio e habitualidade do dia a dia dos brasileiros, sendo a cesta básica o comparativo mais completo para se atingir os objetivos que se planeja com a política pública.<sup>149</sup>

---

<sup>146</sup> VASQUES; PEREIRA, op. cit., p. 75-77.

<sup>147</sup> CALIENDO; COSTA-SILVA, op. cit., p. 7-8.

<sup>148</sup> BOVOLENTA, op. cit.

<sup>149</sup> TOMICH, Frederico Andrade et al. Desoneração do ICMS da Cesta Básica. *Planejamento e Políticas Públicas* (IPEA), n. 17, p. 213-251, jun. 1998.

Dessa maneira, fica claro que a política pública de combate à obesidade tem como ideal a utilização das normas tributárias extrafiscais da modalidade de intervenção do Estado sobre a atividade econômica pela indução, pois o objetivo não é a proibição de alimentos considerados menos saudáveis, o que levaria a uma diminuição e a um dirigismo estatal inadequado aos tempos pós-modernos. A intenção da política pública é a de induzir o cidadão a escolher alimentos mais saudáveis, seguindo o modelo de paternalismo libertário.<sup>150</sup>

### **3.2 Papel dos princípios tributários: princípio da seletividade como instrumento da função extrafiscal**

Vistos os principais pontos da função extrafiscal de um tributo, é preciso passar ao estudo de como se atingirá essa função na prática do dia a dia, ou seja, suas exteriorizações no mundo jurídico, sem esquecer que a tributação unicamente fiscal ou extrafiscal não acontecerá. Portanto, a tributação fiscal neutra não passa de uma idealização, bem como a tributação extrafiscal não deixa de gerar receita.<sup>151</sup>

De igual maneira, os princípios tributários tampouco se rendem a somente uma função. A depender da finalidade proposta, o princípio e a regra tributária concretizaram uma das funções tributárias expostas. Há de se considerar, no entanto, alguns valores tributários como basilares do sistema tributário brasileiro: a segurança jurídica e a justiça fiscal.

Como se verá adiante, deles se ramificam diversos outros princípios, os quais buscam a harmonia de um sistema econômico-tributário completo e justo à população, capaz de buscar os objetivos da República, gerar desenvolvimento nacional e pleno emprego. Deve-se lembrar que esses princípios não são opostos e não se anulam; pelo contrário, precisam coexistir em harmonia e sobrepesando a cada caso concreto, como definiu a teoria dworkiniana.

Na função extrafiscal, a marca principal será do estímulo e da indução de comportamentos, provocando situações e não visando, primeiramente, a arrecadação.<sup>152</sup> Logo, é possível notar que a intervenção estatal proposta necessita observar os princípios tipicamente tributários, posto estar inserida num contexto de atuação do poder de tributar do ente público.

<sup>150</sup> CALIENDO; COSTA-SILVA, op. cit.

<sup>151</sup> FREITAS, 2019, p. 169.

<sup>152</sup> CORREA, Walter Barbosa. *Contribuição ao estudo da extrafiscalidade*. São Paulo: Bentivegna, 1964. p. 48.

### 3.2.1 O princípio da seletividade conforme a essencialidade

Quando se fala em uma política fiscal na qual os tributos serão majorados ou minorados segundo um critério está se falando do princípio da seletividade e da essencialidade, aqui denominado como princípio da seletividade conforme a essencialidade. Assim, se pode adiantar que por esses princípios se busca visualizar, em cada produto alimentício consumido, sua externalidade positiva ou negativa nos hábitos alimentares da população, graduando-os segundo esse critério essencial à contribuição da saúde alimentar.

Desse modo, em um primeiro momento se passará pelo princípio da seletividade, de forma a conceituá-lo rapidamente, para se fixar o pilar doutrinário adotado neste trabalho. Dentre as diversas conceituações apresentadas na doutrina, Hugo de Brito Machado Segundo<sup>153</sup> define seletividade como a tributação feita de forma que os ônus tributários diferentes sejam impostos a produtos ou serviços também distintos, a partir de determinado critério, ou seja, estabelece distinções entre os objetos tributáveis a partir de um parâmetro escolhido. Essa definição parece casar de maneira ideal com a realidade proposta neste estudo, afinal, um tributo seletivo será aquele que adote um objeto a ser tributado e um ônus peculiar a ele.

Com o foco no combate à obesidade, o objeto a ser tributado serão os alimentos, os quais poderão ser bebidas açucaradas, alimentos com maior teor de sal, alimentos com maior uso de químicos – como conservantes ou agrotóxicos –, os chamados *fast foods* e alimentos com maior taxa de gordura. De outro lado, também se adotará a seletividade para alimentos mais naturais, hortifrútis e com menor taxa de gordura.

Abre-se, aqui, um parêntese para afirmar: uma ação eficaz de combate à obesidade não pode ser unicamente tema de estudos jurídicos ou econômicos. Trata-se de uma ação estatal multidisciplinar, a qual obrigatoriamente deve ser composta por especialistas em áreas como saúde, nutrição, economia, psicologia e direito. A roupagem e a inserção no mundo legislativo precisam ocorrer pelo direito, todavia, a nutrição trará quais alimentos devem ser tributados de forma onerosa ou redutiva, apresentando as simulações e as alíquotas a serem aplicadas para que não haja desequilíbrio fiscal.

Igualmente, o sucesso de um programa fiscal não se finda em si mesmo; trata-se de um conjunto de políticas capazes de gerar um aumento da efetividade da ação governamental,

---

<sup>153</sup> MACHADO SEGUNDO, op. cit., p. 101.

como políticas de rotulagem, de informações e educação alimentar, de auxílio médico, nutricional e psicológico.

Tendo o objeto a ser tributado, passa-se à escolha do critério adotado para a tributação seletiva. Esse critério será a essencialidade,<sup>154</sup> cujo conceito não é de fácil definição em razão de sua variabilidade conforme a área de estudo. Baleeiro,<sup>155</sup> em breve síntese da matéria, define a essencialidade como a qualidade ou o estado do que é indispensável. Liga-se, então, a um poder norteador para o intérprete do sistema constitucional do princípio da seletividade ao tornar sua união um meio de promoção de seus ideais.<sup>156</sup>

Nesse sentido, a conceituação de Tilbery<sup>157</sup> sobre a essencialidade ligada a um momento histórico, espaço geográfico e costumes reforça a visão de que, unido à nutrição, o termo não pode estar dissociado do conhecimento dessa área e das externalidades que o alimento causará no dia a dia do consumidor.

Portanto, a externalidade, positiva ou negativa, na alimentação da população estará ligada ao conceito de essencialidade, que, por sua vez, será o critério da atribuição de alíquotas seletivas em uma política tributária fiscal de combate à obesidade. Um alimento que traga benefícios à saúde, como uma fruta ou um vegetal, trará mais benefícios, impondo uma tributação seletiva mais benéfica, ou seja, uma renúncia de receita, seja por isenção fiscal, seja por qualquer outra medida de abono fiscal (aqui, se estudarão as isenções fiscais).

De outro modo, um alimento que traga malefícios à saúde, como bolachas, produtos ultraprocessados, com utilização de químicos e agrotóxicos, bebidas açucaradas, trará para si uma tributação seletiva que corresponda à sua externalidade negativa na alimentação da população, concretizada por alíquotas maiores, sobretaxações e aplicações de contribuições de intervenção no domínio econômico. No presente trabalho, se adotarão as alíquotas de sobretaxação, já que funcionam no objeto da política pública de combate ao tabagismo, como se verá adiante.

A posição deste trabalho é pela união desses dois princípios, optando pela nomenclatura de princípio da seletividade conforme a essencialidade. Todavia, há parte da doutrina que nega essa conceituação por entender que leve à confusão entre a seletividade com a essencialidade. Canazaro defende que a seletividade não seria um princípio, mas sim

<sup>154</sup> ESTURILIO, Regiane Binbara. *A seletividade no IPI e no ICMS*. São Paulo: Quartier Latin, 2008. p. 117-119.

<sup>155</sup> BALEEIRO, Aliomar. *Direito Tributário brasileiro*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 206.

<sup>156</sup> CANAZARO, Fábio. *Essencialidade tributária: igualdade, capacidade contributiva e extrafiscalidade na tributação sobre o consumo*. Porto Alegre: Livraria dos Advogados Editora, 2015. p. 116.

<sup>157</sup> TILBERY, Henry. O conceito de essencialidade como critério de tributação. In: NOGUEIRA, Ruy Barbosa (coord.). *Estudos Tributários*. v. 10. São Paulo: Resenha Tributária, 1990. p. 2969-3035.

uma sistemática de tributação, baseada em qualidades predefinidas pelo sistema, enquanto a essencialidade seria um princípio da tributação extrafiscal, concluindo da seguinte maneira:

A seletividade, portanto, não é princípio. A seletividade é uma forma (ou um meio) imposta pelo Texto Constitucional, a ser adotado na tributação de natureza fiscal, para a concretização de alguns princípios: princípio da essencialidade e o princípio da capacidade contributiva [...].

Por essa razão, não é a seletividade que deve orientar o detentor da competência tributária para a graduação dos impostos sobre o consumo, mas sim a essencialidade.<sup>158</sup>

Apesar da posição do autor, não se pode aceitá-la neste estudo. O princípio da seletividade tributária, em que pese possa parecer um critério, se diferencia de uma regra dentro do modelo dworkiniano, pois não se trata de uma aplicação “tudo ou nada”.

Considerando-se os conceitos expostos, o que parece mais razoável é o entendimento de que ambos se complementam. Rosane Beatriz J. Danilevicz corrobora com essa ideia afirmando que o princípio da seletividade enseja uma graduação e essa vem com o princípio da essencialidade.<sup>159</sup> Assim, se terá a seletividade de cada alíquota conforme o critério da essencialidade daquele produto para um hábito alimentar mais saudável e impactante para o combate à obesidade.

Com essa ideia em mente, poderia se fixar o conceito da seletividade em função da essencialidade como algo restrito apenas aos bens essenciais à vida – como água, energia e alimentos comuns a todos cidadãos –, respeitando o mínimo existencial<sup>160</sup> e o núcleo central da Carta Magna, o fundamento da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III), uma vez que, inserido no contexto constitucional, será ele parte do sistema.

A partir da ideia de respeito à dignidade da pessoa humana, mínimo existencial e promoção da saúde, há, em relação às políticas públicas, dois enfrentamentos a serem feitos: a discricionariedade acerca dos produtos a serem tributados e a possível regressividade da tributação, que será discutida posteriormente.

Quanto à primeira, a abertura de uma ação governamental capaz de buscar harmonizar a tributação seletiva conforme a essencialidade de cada produto a um direito fundamental

<sup>158</sup> CANAZARO, op. cit., p. 102-104.

<sup>159</sup> DANILEVICZ, Rosane Beatriz J. *A essencialidade como princípio constitucional à tributação: sua aplicação pela seletividade*. 2008. 140 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008. p. 73.

<sup>160</sup> TILBERY, op. cit., p. 326.

poderia levar a uma discricionariedade sem limites para os legisladores, uma vez que a essencialidade é um conceito manipulável.<sup>161</sup>

O remédio para essa problemática está na teoria de Dworkin quanto à discricionariedade dada pela legislação ao legislador, intérprete e aplicador do Direito.<sup>162</sup> Entende ele que o poder discricionário nada mais é do que um espaço vazio limitado por restrições, sendo um conceito relativo.<sup>163</sup> Ou seja, em um caso concreto, em falta da lei, o intérprete dará o resultado a partir da análise do contexto e de todos os limites existentes pelas regras e princípios já existentes.

Igualmente é válida a crítica feita por Streck<sup>164</sup> à fórmula adotada no Brasil para o poder discricionário. Em que pese haver diferença entre o poder discricionário para o judiciário e para o legislador, no Brasil ambos são tratados como um espaço aberto para inovações e subjetividade, resultando em um protagonismo judicial e em uma enorme quantidade de questionamentos constitucionais sobre a legislação.

Portanto, as balizas para as escolhas possíveis dentro desse campo aberto serão aquelas postas na própria Carta Magna. Deve-se partir daquilo que é essencial nos próprios direitos fundamentais para aquilo que é supérfluo, como, por exemplo, o acesso a remédios de necessidades gerais aos remédios de casos específicos.

Nesse ponto, a historicidade dos direitos fundamentais será importante.<sup>165</sup> Cada época baliza e conceitua os direitos fundamentais segundo seus preceitos. Dessa maneira, o direito fundamental à saúde alimentar já foi balizado como aquele que deveria gerar ao cidadão o direito a receber o alimento, seja pela ação direta do Estado – por sua distribuição –, seja por uma política pública fiscal de zerar as alíquotas de determinada quantidade de alimentos, como acontece na chamada cesta básica. Todavia, o que se procura, nos tempos pós-modernos, são outras atitudes. Não basta que o alimento simplesmente exista, ele também deve nutrir e gerar saúde ao cidadão.

Cumprir ainda dizer que, além de abrir a ligação entre o princípio da seletividade conforme a essencialidade ao fundamento constitucional da dignidade da pessoa humana, esse

---

<sup>161</sup> FERRAZ, Roberto. Prefácio. In: ESTURIPILIO, Regianne Binbara. *A seletividade do IPI e do ICMS*. São Paulo: Quartier Latin, 2008. p. 12-13.

<sup>162</sup> MARTINS, Argemiro Cardoso Moreira; FERRI, Caroline. O problema da discricionariedade em face da decisão judicial com base em princípios: a contribuição de Ronald Dworkin. *Novos Estudos Jurídicos*, v. 11, n. 2, p. 272, jul.-dez. 2006.

<sup>163</sup> DWORKIN, 2010, p. 51.

<sup>164</sup> STRECK, op. cit., p. 58-60.

<sup>165</sup> COELHO, 2012, p. 289-310.

raciocínio ainda expõe outra dimensão: a concretização do fundamento é tarefa ou dever do Estado.<sup>166</sup>

Surgem, assim, dois possíveis enfrentamentos a serem feitos pela conceituação do princípio da seletividade de acordo com a essencialidade em sua aplicação na política pública sugerida: o primeiro problema a ser enfrentado – a generalização de uma política pública de isenção ou sobretaxação tributária a produtos considerados mais naturais ou mais processados – poderia levar a uma concessão desarrazoada de renúncias fiscais ou alíquotas excessivas, fugindo do real objetivo que se apresenta neste trabalho. Isso causa o segundo problema citado, o efeito regressivo do tributo, onerando os mais necessitados.<sup>167</sup>

Lecionando sobre o tema, Leonardo Buissa Freitas<sup>168</sup> lembra que essa é uma das grandes desvantagens vindas da tributação sobre a renda consumida, pois a incidência se dá sobre uma maior parcela de renda dos menos afortunados, pouco sobrando para a poupança e o investimento. Tilbery,<sup>169</sup> em mesmo sentido, aponta que o ônus maior recai sobre aquelas pessoas com menor quantidade de recursos, já que a porcentagem que o tributo retira deles é mais considerável.

O remédio para o problema está exatamente no princípio da seletividade conforme a essencialidade. Afinal, a partir do critério adotado pelo segundo, pode-se racionalizar as alíquotas do primeiro, combatendo que sobre os produtos mais consumidos pelas pessoas com menos recursos recaia maior ônus, enquanto os produtos consumidos pelos mais afortunados sofrem uma incidência menor.<sup>170</sup>

Como alerta Humberto Ávila,<sup>171</sup> as leis tributárias deveriam buscar a individualização da tributação, sempre que possível, porém, a tendência é a sua generalização. Essa ideia também é visualizada por Miller<sup>172</sup> em seus últimos capítulos, os quais propõem mudanças para a sociedade no sentido de combater o consumismo. Entende o autor que seria justo impor alíquotas tributárias conforme a existência de externalidades, ou seja, os efeitos colaterais.

<sup>166</sup> CANAZARO, op. cit., p. 54.

<sup>167</sup> MOREIRA, André Mendes; MOTTA, Thelson Barros. A seletividade como instrumento extrafiscal e seus limites. In: LOBATO, Valter de Souza (coord.); DELIGNE, Maysa de Sá Pitondo; LEITE, Matheus Soares (org.). *Extrafiscalidade, conceito, interpretação, limites e alcance*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2017. p. 33.

<sup>168</sup> FREITAS, 2019, p. 2.

<sup>169</sup> TILBERY, op. cit., p. 3023.

<sup>170</sup> DANILEVICZ, op. cit., p. 76.

<sup>171</sup> ÁVILA, Humberto. *Teoria da igualdade tributária*. 3. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2015. p. 85-88.

<sup>172</sup> MILLER, op. cit., p. 428-429.

Assim, quanto maior a externalidade positiva, menor a tributação, podendo ser adotada, até mesmo, a isenção; quanto maior a externalidade negativa, haverá uma majoração da alíquota até a sobretaxação, como ocorre com o tabaco, o álcool ou produtos de luxo.

### 3.2.2 *Conflito de princípios: seletividade conforme a essencialidade versus igualdade, capacidade contributiva e neutralidade fiscal*

#### 3.2.2.1 A conformidade com a teoria da igualdade tributária

Quando se estuda a utilização do princípio da seletividade conforme a essencialidade em uma política pública de indução de comportamentos, como no caso do combate à obesidade, com vistas a possibilitar ao cidadão uma alimentação mais saudável, obviamente se deverá observar o sistema constitucional tributário como um todo, respeitando outras normas garantidoras de direitos fundamentais.

É inegável a ligação entre o princípio escolhido neste trabalho e os princípios da igualdade e da capacidade contributiva.<sup>173</sup> Igual é o ensinamento de Luís Eduardo Schoueri,<sup>174</sup> cujos direcionamentos se conectam ao que deseja este estudo quanto à vinculação entre igualdade, seletividade e capacidade contributiva.

Uma norma jurídica tributária, seja ela regra ou princípio, deve buscar o objetivo maior de cumprir a isonomia entre os contribuintes e a justiça fiscal. É dever do detentor do poder de tributar o cumprimento de tratar os iguais da mesma forma, sob pena de a lei ser inconstitucional. Lembra Canazaro<sup>175</sup> que importa entender qual modo de realizar a igualdade do ponto de vista jurídico, investigando seus elementos, sua estrutura e sua forma de promoção. Nessa ideia, surgem duas dimensões para o princípio da igualdade: a formal e a material.

Quanto à sua dimensão formal, observa-se sua feição legal, ou seja, a lei deve ser aplicada para todos. Quanto à sua dimensão material, significa dizer que não basta a lei ver os cidadãos como iguais, mas tratá-los como iguais.<sup>176</sup>

Luís Eduardo Schoueri<sup>177</sup> afirma que a Constituição não prestigiou o que chama de “princípio da identidade”. Entre eles há uma clara diferença, sendo o primeiro relativo: “se

<sup>173</sup> FREITAS, 2019, p. 253.

<sup>174</sup> SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito Tributário*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 349.

<sup>175</sup> CANAZARO, op. cit., p. 62.

<sup>176</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000. p. 417.

fosse perguntado ao mesmo grupo se eles se consideram iguais, certamente obter-se-ia como resposta: ‘depende’; ‘iguais em quê?’”. Nesse sentido, Humberto Ávila<sup>178</sup> apresenta diversos questionamentos sobre o princípio da igualdade e da identidade, muitas vezes confundidos. Há um claro embate entre a necessidade de generalização em alguns casos e a atenção às particularidades de situações concretas.

Logo, pode-se concluir: o princípio da igualdade impõe ao Estado o dever de apresentar uma regra que iguale e também desiguale os sujeitos que não sejam iguais. Importa notar que a própria Constituição já apresenta desigualdades com o intuito de igualar, como é o caso escolhido por Ávila para estudo da igualdade sobre a ADI 1.643-1, julgada pelo Supremo Tribunal Federal.

O princípio da igualdade tributária impõe elementos que o caracterizaram. Para Humberto Ávila, o princípio da igualdade será conceituado como uma relação entre dois ou mais sujeitos em razão de um critério que serve a uma finalidade. Assim, indica os seguintes elementos como identificadores do fundamento: a) sujeitos; b) finalidade da diferenciação; c) elemento indicativo da medida de comparação; d) medida de comparação.<sup>179</sup>

Celso Antônio Bandeira de Mello,<sup>180</sup> a seu turno, traz os seguintes elementos: a) sujeitos; b) critério de comparação; c) fator da diferenciação; d) fim.

A existência desses elementos será o que levará à concretização do princípio da igualdade, pois o princípio da igualdade em si é vazio, necessitando de preenchimento. Assim, a presença dos elementos lhe trará sua exteriorização no ordenamento jurídico.<sup>181</sup> Desse modo, os elementos apresentados pelos professores são parecidos, por isso, não se opta por adotar somente um, fazendo com que as duas lições se somem e enriqueçam o trabalho.

#### *a) Sujeitos*

Como visto na conceituação, para se verificar a presença do princípio da igualdade deve-se perguntar “igualdade de quem?”. Imprescindível, então, conhecer quem são os sujeitos, os objetos dessa comparação.

---

<sup>177</sup> SCHOUERI, 2015, p. 328.

<sup>178</sup> ÁVILA, 2015, p. 20-23.

<sup>179</sup> ÁVILA, 2015, p. 40-43.

<sup>180</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 23-41.

<sup>181</sup> BOMFIM, op. cit., p. 190.

Ávila<sup>182</sup> ensina que, no Direito Tributário, muitas vezes pensa-se os sujeitos da comparação como os cidadãos, por serem eles os sujeitos passivos das obrigações tributárias. Entretanto, pondera o autor, o raciocínio do princípio da igualdade é mais amplo que isso.<sup>183</sup>

Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>184</sup> conceituará esse elemento como a comparação entre grupos de pessoas, situações ou coisas, deixando claro que não se comparam sujeitos individualmente.

Visando essa conceituação e unindo-a ao trabalho, nota-se que o princípio da seletividade conforme a essencialidade, correspondendo ao princípio maior da igualdade, obedecerá a ele ao realizar a comparação entre alimentos de mesma categoria, com um critério de essencialidade escolhido a partir do seu valor nutricional ao cidadão.

#### *b) Medida ou critério de comparação*

Uma comparação deve, por sua natureza, ter uma medida ou critério para que se possa realizá-la, sob pena de implementar-se uma ideia pessoal sobre determinada situação. Quando se trata de uma política pública, velada pelos princípios constitucionais da administração pública, torna-se imperioso utilizar uma medida ou critério de comparação claro e objetivo, desde que constitucionalmente justificáveis.<sup>185</sup>

Dessa forma, não são quaisquer critérios que podem ser adotados para promover a igualdade, sendo essa a principal preocupação de Ávila em seu trabalho: dentre tantas possíveis, qual a medida a ser escolhida e qual a relação existente entre ela e a finalidade proposta.

A primeira resposta dada pelo professor da Universidade de São Paulo (USP) é a de que a diferenciação dos fatos existentes seria considerada válida. Essa percepção fica reforçada com os julgados do Supremo escolhidos para análise (ADI 1.643; ADI MC 1.158; ADI MC 2.667). O autor afirma que, para medida de comparação o tribunal escolheu um suporte empírico para justificar a diferenciação.<sup>186</sup> No entanto, o catedrático da USP faz uma ressalva: não basta que seja válida, tem de guardar relação com a finalidade desejada. Essa

---

<sup>182</sup> ÁVILA, 2015, p. 46.

<sup>183</sup> VELLOSO, Andrei Pitten. A teoria da igualdade tributária e o controle de proporcionalidade das desigualdades de tratamento. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, v. 15, n. 16. São Paulo: Revista dos Tributais, 2000. p. 87.

<sup>184</sup> MELLO, op. cit., p. 17.

<sup>185</sup> CANAZARO, op. cit., p. 77.

<sup>186</sup> ÁVILA, 2015, p. 47.

mesma percepção é encontrada na lição de Diego Bomfim<sup>187</sup> e de Celso Antônio Bandeira de Mello.<sup>188</sup>

Dentre as normas constitucionais, a coerência entre a medida de comparação e a finalidade proposta deve ter efeitos práticos sobre aquela ação, tendo uso pertinente para atingir aquele objetivo. Conclui Ávila: uma medida de comparação relevante é aquela cuja verificação contribui substancialmente para promover a finalidade que justifica sua realização.<sup>189</sup>

Perceba-se a importância dessa afirmação para o trabalho presente: asseverar que a política pública de combate à obesidade com foco em uma política fiscal de indução e sobretaxamento de alimentos mais ou menos benéficos à saúde do cidadão se estará utilizando de uma comparação sobre um objeto (alimentos), com uma medida de comparação (efeito sobre a saúde alimentar) relacionada diretamente com a finalidade proposta (diminuição do número de cidadãos obesos).

*c) O fator ou elemento da comparação: cesta básica*

O fator ou elemento indicativo da medida de comparação surge, então, como um ponto crucial para o entendimento do princípio da igualdade, pois fará a diferenciação de seu valor concreto. Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>190</sup> denomina essa ligação entre o elemento e a medida como vínculo de correlação lógica. Afirma o autor que não basta haver apenas uma relação de pertinência entre o critério escolhido e a finalidade, deve existir, também, igual peso entre o elemento ou fato e a medida de comparação.

No presente trabalho, esse elemento se caracteriza exatamente nas alíquotas e técnicas tributárias para aumento ou diminuição dos valores finais dos produtos. A premissa em que se baseia é a de que alimentos mais baratos são mais acessíveis a toda a população, portanto, caso os mais benéficos à saúde estejam nessa categoria, serão eles a serem escolhidos sobre os considerados piores à saúde nutricional.

Vale lembrar que o elemento a ser escolhido deve ser aquele com uma relação próxima à medida de comparação. Dentre os vários que possam aparecer, o que esteja mais próximo será aquele a ser escolhido:

---

<sup>187</sup> BOMFIM, op. cit., p. 191.

<sup>188</sup> MELLO, op. cit., p. 42.

<sup>189</sup> ÁVILA, 2015, p. 50.

<sup>190</sup> MELLO, op. cit., p. 39.

[...] como a relação entre a medida de comparação e o seu elemento indicativo deve ser de correção estaticamente fundada, no sentido de que a (maior ou menor) presença do elemento indicativo deve se correlacionar com a (maior ou menor) existência da medida de comparação – e a correlação deve aumentar, quando aumenta a intensidade do elemento indicativo –, podem existir dois ou mais elementos indicativos da medida de comparação que mantenham relações diferentes com a medida de comparação: a existência de um determinado elemento indicativo contribui para a existência da medida de comparação, ao passo que a presença de outro elemento contribui ainda mais, em termos relevantes e substanciais, para a existência da medida de comparação.<sup>191</sup>

O caminho para visualizá-lo na relação produto-dieta será o elemento da externalidade gerada pelo consumo. Essa medida é defendida por Callon<sup>192</sup> como parte de uma identificação dos efeitos de uma tributação extrafiscal, especialmente em se tratando do modelo das externalidades, no qual se propõe uma tributação que possa desestimular determinada prática negativa à sociedade.<sup>193</sup>

Portanto, quem produz um alimento com maior quantidade de açúcar e repassa essa externalidade negativa deve ser tributado no montante correspondente ao custo social gerado; por outro, quem, por decorrência de uma produção com menor uso de açúcares, diminui a poluição, deve ser auxiliado na medida da economia gerada à sociedade. Tal exemplo pode ser usado também para o uso de outros ingredientes nocivos à saúde alimentar, como sal.

Dentro dessa ideia, trabalhar com a cesta básica é um caminho de *discrímen* para o programa estudado, uma vez que se trata de uma política pública assistencialista no fornecimento de alimentos aos cidadãos mais necessitados, porém, que deve respeitar a saúde alimentar, como vinculado na Carta de 1988.

O fator de comparação aqui demonstra como o princípio da igualdade, vinculado a uma política fiscal de redução das alíquotas dos alimentos destinados à cesta básica, não seguem a ideia do direito fundamental à saúde alimentar. Como está atualmente colocada, a cesta básica preenche os requisitos para dar algo para comer, mas não os de alimentação adequada ao dia-a-dia nutricional.<sup>194</sup>

Importante ressaltar, ainda, que o perfil de atuação da saúde alimentar se alterou no período de vigência da implementação da política assistencialista. De uma população que se passava fome, hoje o perfil populacional brasileiro é de sobrepeso e obesidade. Por óbvio, não há como afirmar uma correspondência entre as distribuições de cestas básicas e as DCNT.

<sup>191</sup> ÁVILA, 2015, p. 55.

<sup>192</sup> CALLON, Michel. An essay on framing and overflowing: economic externalities revisited by sociology. In: CALLON, Michel. *The laws of the markets*. Oxford: Blackwell Publishers, 1998. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1111/j.1467-954X.1998.tb03477.x>. Acesso em: 2 abr. 2020.

<sup>193</sup> PIGOU, Arthur C. *The economics of welfare*. Londres: McMillan, 1920.

<sup>194</sup> BARRETTO; CYRILLO; COZZOLINO, 1998.

Entretanto, se há uma política fiscal para indução, que acompanhe a uma saúde alimentar e gere o mínimo existencial correspondente ao princípio da dignidade da pessoa humana.<sup>195</sup>

#### d) *Finalidade constitucional*

Como bem apontado por Bomfim,<sup>196</sup> a primeira regra para a verificação do princípio da igualdade é a coerência com as normas constitucionais. Esse fato se torna relevante ao entender que não haverá, na teoria dworkiniana, normas jurídicas soltas e desconexas ao conjunto como um todo.

Nesse sentido, a finalidade do princípio da igualdade deve também estar contido no bojo das proteções ou objetivos da Carta Magna. Por isso, este trabalho adotará uma nomenclatura específica para esse elemento, denominando-o como o fim constitucionalmente protegido, ou seja, o fim que o sistema constitucional quer promover.

Humberto Ávila segue a mesma ideia, afirmando que a “finalidade será o estado de fato que precisa ser atingido (*Ist-Zustand*), como aspecto graduável de um estado de coisas (*graduell abstufbaren Aspekt von Zuständen*) ou critério de sua graduação (*Rang-kriterium*)”.<sup>197</sup>

Todavia, o catedrático da USP faz uma restrição importante ao elemento do fim constitucionalmente protegido, asseverando que, caso se entenda o elemento como algo aberto, poderia se pensar que qualquer fim constitucional justificaria o princípio da igualdade.

Dessa forma, o último elemento, o princípio da igualdade tributária a ser respeitado por este estudo, reside exatamente no direito fundamental à saúde alimentar, constante do artigo 196 da Constituição Federal. Assim, o direito à saúde preventiva e alimentar para o combate à doença obesidade é dever do Estado, utilizando-se de uma política econômico-fiscal adequada, a partir do uso da tributação seletiva conforme a essencialidade do produto, critério determinado de acordo com os valores nutricionais dos alimentos, em uma política pública multidisciplinar para a diminuição dos números alarmantes já vistos.

#### e) *Conclusão*

A partir das premissas dadas, pode-se concluir que o princípio da seletividade conforme a essencialidade utilizada na política pública proposta se adequará ao princípio da igualdade tributária. Este, inclusive, pode ser visto como princípio maior da própria ação

---

<sup>195</sup> TOMICH et al., op. cit.

<sup>196</sup> BOMFIM, op. cit., p. 191.

<sup>197</sup> ÁVILA, 2015, p. 66.

estatal, afinal, o que se busca, por essência, é a possibilidade de igualar as pessoas em oportunidades de consumo de alimentos nutritivos e uma saúde alimentar.

Por isso, os sujeitos aqui escolhidos para a medida de comparação não serão os consumidores, pois estes estarão em campos distantes desde o início da aplicação da política pública, mas sim os produtos, podendo inclusive ser graduados em um mesmo gênero, como as bebidas açucaradas, caso haja diferença entre sucos e refrigerantes.

De igual modo, a medida ou o critério de comparação será a externalidade resultante do consumo de determinado produto. Importante a lembrança de que a externalidade é o efeito que o produto causa na dieta alimentar do consumidor. Desse modo, um produto com externalidade positiva será tratado de maneira diferente daquele com externalidade negativa. Essa medida guarda relação com a finalidade pretendida: a redução do número de pessoas obesas no país e a promoção de uma saúde alimentar.

### 3.2.2.2 A conformidade com o princípio da capacidade contributiva

Outro importante princípio a ser equacionado com o da seletividade conforme a essencialidade e a política pública posta em debate é o da capacidade contributiva.

Assume-se, neste trabalho, posição semelhante à de Leonardo Buisa Freitas<sup>198</sup> e Luís Eduardo Schoueri,<sup>199</sup> para quem a seletividade e a capacidade contributiva são critérios de concretização do princípio maior da igualdade. Assim, consequência da isonomia, é por meio do princípio da capacidade contributiva que se distribui isonomicamente a carga tributária.<sup>200</sup> Ávila<sup>201</sup> também contribui lembrando a importância do princípio no combate à generalização da tributação, pois o dever de obediência à capacidade contributiva faz com que a simplificação e a “planilhização” da tributação seja evitada, ou seja, evita-se a própria desigualdade.

O ponto de ligação entre a capacidade contributiva e a política pública proposta está na sua ação limitadora e garantidora do mínimo existencial, evitando a regressividade sobre as classes menos abastadas. Essa percepção é reforçada no sentido de que a capacidade contributiva será tanto pressuposto quanto limite da própria tributação. Por esse entendimento, já seria possível identificar que a capacidade contributiva não contradiz a

---

<sup>198</sup> FREITAS, 2019, p. 254.

<sup>199</sup> SCHOUERI, 2015, p. 349.

<sup>200</sup> RICCI, Henrique Cavalheiro. *Direito Tributário Ambiental e isonomia fiscal: extrafiscalidade, limitações, capacidade contributiva, proporcionalidade seletividade*. Curitiba: Juruá, 2015. p. 91.

<sup>201</sup> ÁVILA, 2015, p. 92.

política pública apresentada com a utilização do princípio da seletividade conforme a essencialidade como sua base, mas sim atuará como balizadora.<sup>202</sup>

Seguindo a premissa afirmada durante esta seção, a capacidade contributiva poderá ser revelada em uma tributação fiscal ou extrafiscal,<sup>203</sup> contrariando parte da doutrina que não corrobora essa ideia e que liga a capacidade contributiva à tributação fiscal.<sup>204</sup>

Dessa maneira, se retira o conceito de que a capacidade contributiva será revelada a partir da capacidade econômica de suportar o maior ônus financeiro, seja sobre uma renda auferida em maior quantidade, seja pelo montante pago pelo produto adquirido ser de maior valor agregado.<sup>205</sup> O princípio da capacidade contributiva e da seletividade não serão, portanto, opostos e não entrarão em conflito na medida de diferenciação adotada por este trabalho. Igualmente, há compatibilidade entre as normas indutoras e os princípios da capacidade contributiva e da igualdade.<sup>206</sup>

A capacidade contributiva e a igualdade não serão simplesmente afastadas pelo legislador, devendo ainda serem utilizadas como critérios para determinar a manifestação de riqueza passível de ser tributada, bem como critério para mensurar a capacidade econômica do contribuinte e tributá-lo dentro de uma justiça fiscal e social. Logo, o princípio da capacidade contributiva é exteriorizado na política pública proposta ao se enfrentar um problema grave: o encarecimento de produtos adquiridos por pessoas de mais baixa renda.

Isso se torna claro com os dados da última Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) 2017-2018 realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE):

Tabela 1 – Distribuição das despesas monetária e não monetária mensal familiar, por classes de rendimento total e variação patrimonial mensal familiar, segundo os tipos de despesa, na área rural – Brasil – período 2017-2018

Tipos de despesa	Distribuição das despesas monetária e não monetária média mensal familiar (%)				
	Total	Classes de rendimento total e variação patrimonial mensal familiar (R\$) (1)			
		Até 1908 (2)	Mais de 1908 a 2862	Mais de 2862 a 5724	Mais de 23850
Despesa total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Despesas correntes	91,7	95,2	93,0	92,2	80,7
Despesas de consumo	84,9	92,0	88,3	86,1	63,6
<b>Alimentação</b>	<b>20,2</b>	<b>27,0</b>	<b>24,1</b>	<b>20,4</b>	<b>6,8</b>
Habitação	26,2	31,2	28,6	26,0	19,3
Aluguel	12,7	15,4	13,5	12,9	9,1

<sup>202</sup> RICCI, op. cit., p. 96.

<sup>203</sup> FREITAS, 2019, p. 243.

<sup>204</sup> BOMFIM, op. cit., p. 198.

<sup>205</sup> FREITAS, 2019, p. 244.

<sup>206</sup> LEÃO, op. cit., p. 110.

Aluguel monetário	0,4	0,5	0,3	0,4	0,1
Aluguel não monetário	12,3	14,9	13,2	12,6	8,9
Condomínio	0,1	0,0	0,0	0,0	0,7
Serviços e taxas	6,4	7,9	7,2	6,2	3,1
Energia elétrica	2,7	3,4	3,0	2,5	1,1
Telefone fixo	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Telefone Celular	1,0	0,9	1,0	1,1	0,6
Pacote de telefone, TV e Internet	0,2	0,1	0,2	0,2	0,5
Gás doméstico	1,4	2,3	1,8	1,2	0,2
Água e esgoto	0,4	0,5	0,5	0,3	0,2
Outros	0,6	0,5	0,6	0,6	0,4
Manutenção do lar	2,6	2,5	2,8	2,4	3,8

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018.<sup>207</sup>

Torna-se claro, no item “alimentação”, a necessidade de se atentar ao princípio da capacidade contributiva em uma política de tributação sobre esse item, uma vez que uma sobretaxação poderá levar a uma maior regressividade e desigualdade.

Dados fornecidos pelo IBGE demonstram, também, que grande parcela das pessoas já acometidas pela doença obesidade e potencialmente ligadas a ela estão nas classes mais baixas.

Isso se confirma com a pesquisa de Monteiro, Conde e Popkin,<sup>208</sup> que realizaram um estudo sobre as mudanças na frequência de obesidade conforme o nível de renda. Foi verificado que a obesidade vem aumentando consideravelmente desde 1975 e que esse aumento é ainda maior naqueles de baixa renda. A pesquisa teve como metodologia a análise dos dados derivados de três pesquisas nacionais: a) Estudo Nacional sobre Despesa Familiar – realizado de agosto de 1974 a agosto de 1975; b) Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição – feita de junho a setembro de 1989; e c) Pesquisa de Orçamentos Familiares – realizada de julho de 2002 a junho de 2003, todas elaboradas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, órgão federal encarregado das estatísticas nacionais no Brasil.

Passada essa primeira fase, os pesquisadores puderam realizar uma divisão entre cinco grupos econômicos, qualificando-os em renda. Também há, no trabalho, uma divisão por idade e por sexo. Os resultados foram:

Tabela 2 – Renda familiar – Obesidade – Masculina e feminina

Renda Familiar	Obesidade – Masculina				
	Ano	1975	1989	2003	Evolução do período 1975-1989

<sup>207</sup> IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa de Orçamento Familiar 2017-2018: primeiros resultados*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. p. 46.

<sup>208</sup> MONTEIRO, Carlos A.; CONDE, Wolney L.; POPKIN, Barry M. Income-specific trends in obesity in Brazil: 1975-2003. *American Journal of Public Health*, v. 97, p. 1808-1812, 2007.

Primeiro Quintil	0.5	1.7	4.1	3.19* (1.98, 5.15)	2.50* (1.68, 3.72)
Segundo Quintil	1.4	3.3	8	2.37 (1.64, 3.42)	2.45 (1.76, 3.42)
Terceiro Quintil	2.2	4.6	8.6	2.10 (1.55, 2.84)	1.83 (1.36, 2.45)
Quarto Quintil	3.7	7.7	10.5	2.10 (1.70, 2.56)	1.31 (1.06, 1.62)
Quinto Quintil	5.5	8.5	12.8	1.53 (1.28, 1.82)	1.45 (1.21, 1.74)
<b>TOTAL</b>	<b>2.7</b>	<b>5.1</b>	<b>8.8</b>	<b>1.92 (1.62, 2.27)</b>	<b>1.70 (1.48, 1.95)</b>
<b>Renda Familiar</b>	<b>Obesidade – Feminina</b>				
<b>Ano</b>	1975	1989	2003	Evolução do período 1975-1989	Evolução do período 1989-2003
Primeiro Quintil	2.6	8.9	11.2	3.27(2.64,4.06)	1.36(1.14,1.62)
Segundo Quintil	5.7	11.7	13.5	1.97(1.65,2.34)	1.17(0.99,1.39)
Terceiro Quintil	8.8	14.8	13.5	1.65(1.40,1.94)	0.87(0.73,1.03)
Quarto Quintil	11	14.3	114.1	1.30(1.23,1.65)	0.92(0.77,1.10)
Quinto Quintil	8.6	12.7	11.5	1,42 (1,23, 1,65)	0.90(0.76,1,07)
<b>TOTAL</b>	<b>7.4</b>	<b>12.4</b>	<b>13</b>	<b>1.63(1.47,1.8</b>	<b>1.03(0.95,1.12)</b>

Fonte: Monteiro, Conde e Popkin.<sup>209</sup>

As taxas de prevalência no risco de obesidade diferiram de acordo com a renda familiar nos dois períodos avaliados e entre homens e mulheres. Entre os homens, o estudo revela que a obesidade aumentou mais entre os quintis de baixa renda do que entre os de alta, com razões de prevalência de 3,19 *versus* 1,53 no primeiro período e 2,50 *versus* 1,45 no segundo período. Já no das mulheres, a obesidade também tendia a aumentar mais no quintil de baixa renda do que no de alta durante o período anterior. No período recente, os aumentos nas taxas de prevalência de obesidade foram restritos às mulheres dos 2 quintis de baixa renda, enquanto foram observadas pequenas quedas nas taxas de obesidade nos 3 quintis de renda mais alta.

Em outro estudo, Anelise Rízzolo de Oliveira Pinheiro, Sérgio Fernando Torres de Freitas e Arlete Catarina Tiltoni Corso realizaram uma abordagem epidemiológica da obesidade. Nele, puderam constatar que estudos realizados no Reino Unido da Grã-Bretanha confirmaram que as condições socioeconômicas são determinantes para o nível de obesidade da população, concluindo que:

Relação da CSE (condição socioeconômica) com a obesidade, bastante complexa e multifatorial, vem se demonstrando bidirecional: a baixa CSE determinaria o aumento da prevalência da obesidade, enquanto a alta prevalência de obesidade contribuiria para uma diminuição da CSE, por limitações funcionais, estéticas e culturais. Stunkard destaca que em países desenvolvidos, diferentemente do que ocorre entre homens e crianças, entre as mulheres ocorre uma relação inversa da CSE com a obesidade; ou seja, as mulheres de baixa CSE apresentam maior prevalência de obesidade.

Em países em desenvolvimento, a relação direta da obesidade com as classes de melhor CSE ainda é predominante. No Brasil, Sichieri et al. concluíram que a complexidade da associação entre renda e prevalência de obesidade, principalmente quando considerada a sua evolução temporal, mostra “quão tênue é a divisão entre

<sup>209</sup> MONTEIRO; CONDE; POPKIN, 2007.

as chamadas doenças da afluência e doenças da pobreza”. A obesidade, que inicialmente predominava nas classes econômicas de maior renda, vem apresentando uma evolução temporal com predominância nas populações mais pobres, principalmente entre as mulheres.<sup>210</sup>

Conclui-se assim que o foco somente em um único princípio, a seletividade conforme a essencialidade, poderá não gerar os objetivos desejados, uma vez que a piora no cenário atual pode ser considerada em caso de aumento do preço de alimentos e uma substituição alimentar por produtos com externalidades ainda piores. Ficaria, assim, clara uma afronta à capacidade contributiva e, por consequência, à igualdade e à própria Constituição Federal, tornando-a inconstitucional.

Assim, há necessidade de adequar os dois princípios em possível confronto. Enquanto o princípio da seletividade conforme a essencialidade do produto se ligará ao produto em si, gerando isenções ou sobretaxações, o princípio da capacidade contributiva será seu contrapeso, não deixando ao legislador a discricionariedade de escolher a alíquota seletiva que desejar. Evita-se, assim, a regressividade<sup>211</sup> e obriga-se o cumprimento dos elementos da igualdade, em especial a justificação estatística do fim escolhido.<sup>212</sup>

### 2.2.2.3 A conformidade com o princípio da neutralidade fiscal

O último princípio a ser estudado neste trabalho, com fundamento no Direito Tributário, é o da neutralidade fiscal, tendo em vista um possível desequilíbrio na competitividade no mercado de alimentos.

Em um primeiro cenário, poder-se-ia imaginar que o princípio da neutralidade e o princípio da seletividade conforme a essencialidade, em especial em sua função extrafiscal de indução de comportamentos, seriam incompatíveis, pois o primeiro visa, em linhas gerais, a não influência da tributação nas decisões dos consumidores e dos agentes econômicos. Poderia se entender que o princípio procura estabelecer a correta tributação para manutenção

---

<sup>210</sup> PINHEIRO, Anelise Rízzolo de Oliveira; FREITAS, Sérgio Fernando Torres de; CORSO, Arlete Catarina Tittoni. Uma abordagem epidemiológica da obesidade. *Revista de Nutrição*, Campinas, v. 17, n. 4, p. 529-531, out./dez. 2004.

<sup>211</sup> FREITAS, 2019, p. 248.

<sup>212</sup> ÁVILA, 2015, p. 66-67.

da máquina pública, ou seja, se retira do contribuinte o suficiente para o funcionamento do Estado, inclusive em sua feição de intervenção direta.<sup>213</sup>

Um segundo enfoque possível do princípio da neutralidade seria ligado ao que Diego Bomfim chama de neutralidade tributária. A ideia se sustenta na medida em que o princípio jurídico imporia à tributação, em sua máxima possibilidade, ser neutra. Assim, admite-se que a neutralidade absoluta não é possível, porém, é obrigação do legislador tentar buscar a máxima neutralidade. Contudo, o próprio autor defende que essa ideia não é compatível com a Constituição de 1988.<sup>214</sup>

Dessa maneira, resta uma terceira ideia acerca do princípio da neutralidade fiscal, a qual se adere neste trabalho, exposta por Leonardo Buissa Freitas<sup>215</sup> ao defender que o princípio da neutralidade deve ser visto sob o enfoque da ausência de efeitos contrários à livre concorrência e à livre iniciativa. Assim, torna-se coerente com a indução de normas extrafiscais e com o próprio princípio da seletividade conforme a essencialidade.

Celso de Barros Correia Neto lembra que, ao adotar o tributo como principal ferramenta de arrecadação do Estado Fiscal, a Carta Magna o define em sua principal função: gerar receita. No entanto, ao incidir sobre a atividade econômica, o tributo gerará outros resultados, ocasionando induções de comportamentos desejáveis pelas normas fundamentais.<sup>216</sup>

Bomfim,<sup>217</sup> entendendo que todos os tributos exprimem uma função fiscal e extrafiscal, compreende que o princípio da neutralidade fiscal deve ser requalificado a essa realidade. Dessa forma, o princípio da neutralidade deve ser concatenado com o da livre concorrência, sob pena de apenas restringi-lo a ser novamente um princípio da igualdade. Dessa forma, deve guardar íntima ligação com a liberdade de concorrência, ditame de uma ligação com o princípio da igualdade de oportunidades.<sup>218</sup>

Torna-se claro que o princípio da neutralidade também se liga ao da igualdade, bem como à seletividade e à capacidade contributiva. Tecendo comentários sobre isso, Freitas<sup>219</sup> afirma que aquele princípio “gravita ao redor da igualdade, militando a favor da coerência do

<sup>213</sup> CALIENDO, Paulo. Princípio da neutralidade fiscal. In: PIRES, Adilson Rodrigues; TORRES, Heleno Taveira (org.). *Princípios de Direito Financeiro e Tributário* – estudos em homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 536.

<sup>214</sup> BOMFIM, op. cit., p. 84.

<sup>215</sup> FREITAS, 2019, p. 206.

<sup>216</sup> CORREIA NETO, 2016, p. 92.

<sup>217</sup> BOMFIM, op. cit., p. 86-87.

<sup>218</sup> ÁVILA, 2015, p. 99.

<sup>219</sup> FREITAS, 2019, p. 210.

sistema, uma vez que se considera neutro o sistema que não interfira na otimização da alocação dos meios de produção”.

A política pública aqui proposta não poderá existir no mundo jurídico caso não se respeitem as diretrizes constitucionais dos princípios tributários. Nesse caso, não se vislumbra a afronta ao princípio da neutralidade fiscal, pois os privilégios gerados pela tributação extrafiscal indutora proposta são intimamente ligados às normas constitucionais, como o direito fundamental à saúde alimentar, preconizado no artigo 196; a redução das desigualdades sociais, conforme artigo 170, inciso VII. Somam-se a eles, ainda: o direito à alimentação adequada e saudável, encontrado no art. 6º da Constituição Federal, no art. 2º da Lei n. 11.346/2006, no artigo 11º do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no artigo 12 do Protocolo de San Salvador e na Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar Mundial, sendo perfeitamente harmonizáveis ambos os princípios.

## **4 POLÍTICA PÚBLICA DE COMBATE À OBESIDADE, SEUS INSTRUMENTOS E ESTUDOS DE CASOS NO MUNDO**

Passado o momento de alocação do princípio da seletividade conforme a essencialidade no corpo desta dissertação, demonstrando quais são seus limites principiológicos e sua contínua necessidade de harmonização frente a outros, como igualdade, capacidade contributiva e neutralidade, para que não se crie um sistema desarmonioso com uma nova política pública fiscal, o passo seguinte é entender quais são os instrumentos de que se dispõe para a efetivação dessa atuação estatal.

### **4.1 Instrumento para efetivação do instrumento fiscal da Política de Promoção Nacional de Alimentação e Nutrição: alíquotas seletivas**

Já observada toda a fundamentação do princípio da seletividade conforme a essencialidade do produto, sua função extrafiscal de induzir comportamentos e intervir na economia da forma indutora, passa-se agora a entender quais são as técnicas disponíveis pelo legislador para concretização da política pública de combate à obesidade.

Nessa dimensão, é preciso compreender que toda norma com função extrafiscal estará ligada a um tratamento diferenciado dos contribuintes, produtos ou serviços, ou seja, se utilizará de uma medida de comparação como busca por uma finalidade e escolhido um elemento para essa comparação. No caso em estudo, os sujeitos são produtos de consumo, com medidas de qualidade alimentar, para busca do direito fundamental à saúde alimentar e o combate à obesidade, escolhendo o elemento da seletividade conforme a essencialidade do produto, para definir qual a graduação da tributação sobre esses produtos.

Além disso, o resultado desse raciocínio deve ainda observar a capacidade contributiva dos contribuintes-consumidores, uma vez que provado serem os grandes afetados pela doença obesidade, e, conseqüentemente, por essa política pública, as classes de baixa e média renda (lembra-se sempre que o combate à fome e à miséria, atrelado muitas vezes às classes mais baixas, não se abordará neste trabalho, pois entende-se que a política pública necessária a esse problema é outra).

Igualmente, deverá levar em conta a neutralidade fiscal, afinal, o instrumento de concretização dessa política pública não poderá afetar a livre concorrência, impossibilitando que empresas atuem no mercado, sob o risco de tornar-se um tributo com caráter confiscatório e inconstitucional.

Assim, a política pública apresentada tende à utilização da extrafiscalidade, em especial pelo princípio da seletividade conforme a essencialidade, para alcançar seu objetivo. Luís Eduardo Schoueri<sup>220</sup> assevera que, nesses casos, a prática será de agravamento da imposição tributária quando a finalidade desejada for o desestímulo, e a retirada, a redução ou o abrandamento da tributação quando a finalidade for o estímulo. Diego Bomfim<sup>221</sup> completa a ideia afirmando que os contribuintes devem ser racionais e reativos às mudanças dos preços. Essa premissa, inclusive, tem grande importância para o trabalho, como se verá adiante.

Trazendo a realidade aqui exposta, a imposição tributária mais severa a produtos com maior grau de externalidade negativas à saúde e à imposição tributária abrandada para aqueles que trouxerem um grau de externalidade positiva ou com menor grau de externalidade negativa.

Quanto ao tema dos instrumentos e técnicas tributárias para o alcance dos resultados de indução de comportamentos, serão duas as principais utilizadas: a fixação da base de cálculo e a fixação de alíquotas. Se exclui a primeira em virtude da natureza dos objetos estudados neste trabalho. Ao se falar de produtos é necessário levar em consideração sua formação, podendo existir inúmeras variáveis de valores na produção que influenciaram diretamente no preço final. A segunda já demonstra mais conexão com o presente estudo, isso porque as alíquotas já tendem naturalmente a variar de acordo com algum critério escolhido pelo legislador.

As duas técnicas podem ser subdivididas em: a) a fixação em uma única alíquota; e b) alteração das alíquotas, obedecendo à seletividade conforme a essencialidade.

A primeira técnica se dá a partir de uma fixação em uma única alíquota para todos os contribuintes a partir de um fato gerador, no qual a alteração do tributo final se dará pela variação da base de cálculo.<sup>222</sup> Todavia, essa primeira técnica não será utilizada neste estudo, pois o que se observa na realidade das compras dos brasileiros seria ineficaz para o alcance dos objetivos da política pública. Isso porque, caso aplicássemos uma alíquota fixa de 10% (dez por cento) sobre alimentos, seriam privilegiados aqueles que utilizam insumos mais baratos para produção, o que poderia gerar, na verdade, um estímulo à economia no processo produtivo, que pode conduzir à perda de qualidade.

Importante afirmar que, em alguns casos, a aplicação de uma tributação sobre alimentos engordativos ou bebidas açucaradas gera uma substituição em suas receitas.

---

<sup>220</sup> SCHOUERI, 2005, p. 205.

<sup>221</sup> BOMFIM, op. cit., p. 110.

<sup>222</sup> BOMFIM, op. cit., p. 112.

Em uma das primeiras implementações práticas de uma política de preços em um país, a Hungria, em 2011, criou o chamado “imposto sobre os produtos de saúde pública”. A ideia, parecida com a que se apresenta neste trabalho, tendia a sobretaxar produtos que comprovadamente colocassem em risco a saúde, como excesso de açúcares e sal, retornando esses valores recebidos aos programas de saúde nacional. Os resultados apresentaram uma alteração importante no cenário nacional: 40% dos produtores optaram por alterar ou reduzir seus ingredientes, buscando alternativas a eles, com vistas a reduzir a tributação.<sup>223</sup>

Outro exemplo encontra-se, atualmente, na Inglaterra. Desde 2018, o *Sugar Tax* vem sendo aplicado sobre as bebidas açucaradas, causando, além de uma redução no número de consumidores, a alteração das receitas para a redução do açúcar acrescido.<sup>224</sup> Empresas como a Coca-Cola e a San Pellegrino retiraram até 40% de açúcar de suas receitas para reduzir o impacto do tributo.

A segunda técnica envolve a alteração das alíquotas, obedecendo à seletividade. Diego Bomfim, nesse ponto, acrescenta ainda que haverá critérios para que esse princípio seja aplicado, citando a essencialidade como um deles.<sup>225</sup> Dessa forma, há a presença, a partir da essencialidade dos produtos, de uma progressividade da alíquota em razão da externalidade produzida pelo produto.

Ao observar esse escalonamento, inicia-se o estudo pela sobretaxação, que tem sido proposta de duas formas: o aumento dos impostos (Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI – e Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS) através de suas bases de cálculo ou alíquotas, bem como a criação de novos tributos, como contribuições sobre domínio econômico ou social. Em um cenário de reforma tributária, como está na PEC 45-2019, na Câmara dos Deputados, haveria a criação do chamado Imposto Seletivo (IS),<sup>226</sup> uma alternativa para que se taxassem produtos com externalidades negativas para além do que a proposta de emenda chama de Imposto de Bens e Serviços (IBS).

<sup>223</sup> BERNAUD, Renata Rolla. *A promoção do Direito Fundamental à saúde a partir da tributação extrafiscal: uma análise em face do consumo de tabaco, bebida alcoólica e alimentos não saudáveis*. 2015. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. p. 131.

<sup>224</sup> DEWEY, Caitlin. Why the British soda tax might work better than any of the soda taxes that came before. *The Washington Post*, 21 maio 2018. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2018/03/21/why-the-british-soda-tax-might-work-better-than-any-of-the-soda-taxes-that-came-before-it/>. Acesso em: 29 abr. 2020.

<sup>225</sup> BOMFIM, op. cit., p. 114-115.

<sup>226</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Emenda Constitucional n. 45/2019a*. Altera a Constituição Federal de 1988. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1728369&filename=PEC+45/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1728369&filename=PEC+45/2019). Acesso em: 25 mar. 2020.

Conforme ensina Correia Neto,<sup>227</sup> as vantagens ou as desvantagens das formas da sobretaxação dependerão da intenção da política pública. Por exemplo, caso a determinação legislativa seja custeio da saúde, em especial dos obesos já existentes, a forma deve ser a de Contribuição Social. Por sua vez, caso a determinação siga o caminho de reverter o valor arrecadado como subsídio direto para produtos naturais (como defende Leifert<sup>228</sup> em sua pesquisa), o caminho será da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE).

Sobre a sobretaxação, ainda é importante observar que a medida fiscal já obteve êxito no desestímulo ao consumo de tabaco.

A Política Nacional de Promoção da Saúde, pelo Programa Nacional de Combate ao Tabagismo, obteve enorme sucesso no Brasil, reduzindo consideravelmente o número de pessoas fumantes. Os dados demonstram que esse declínio passa pelo desenvolvimento de um plano de ação múltiplo, contando com uma política de preços mais alta, uma política de informações sobre o mal causado e uma política de conscientização dos mais jovens para a prevenção.

A medida nasce de uma política gerenciada pela própria Organização Mundial da Saúde, que, em 1999, em uma Assembleia Geral, firmou a chamada *Convenção-quadro para o controle do tabaco*, assinada por diversos países, entre eles o Brasil, tendo como um de seus pilares a adoção de medidas fiscais, conforme artigo 6º:

PARTE III: MEDIDAS RELATIVAS À REDUÇÃO DA DEMANDA DE TABACO

Artigo 6

Medidas relacionadas a preços e impostos para reduzir a demanda de tabaco.

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.

<sup>227</sup> CORREIA NETO, Celso de Barros. Tributação das bebidas açucaradas no Brasil: caminho para sua efetivação. *Estudo Técnico da Consultoria Legislativa*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020. p. 31-46.

<sup>228</sup> LEIFERT, Rodrigo Mantaut. *Análise dos efeitos de um imposto sobre alimentos engordativos no mercado brasileiro*. 2013. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2013. p. 61.

3. As Partes deverão fornecer os índices de taxaço 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.<sup>229</sup>

No Brasil, as medidas entraram em vigor via decreto, criando a Política Nacional de Combate ao Tabagismo,<sup>230</sup> que, juntamente com o Instituto Nacional do Câncer (INCA) e a Receita Federal, implementariam a Convenção da OMS. Em seus instrumentos existem diversas ações para redução desse vício:

- a) Programa Nacional de Controle do Tabagismo;
- b) Regulação e fiscalização dos derivados de tabaco;
- c) Vigilância epidemiológica;
- d) Programa Nacional de Diversificação da Produção em Áreas Cultivadas com Tabaco;
- e) Inclusão dos princípios da CQCT/OMS na Política Nacional sobre Drogas;
- f) Política de preços e impostos para o setor fumo;
- g) Combate ao mercado ilegal de produtos de tabaco.

Chama a atenção o item “f”, regulado atualmente pela Lei n. 12.546, que alterou as alíquotas do IPI sobre o tabaco e, coordenadas pelo Ministério da Fazenda, através da Secretaria da Receita Federal, vem sendo alinhada paulatinamente aos objetivos da Convenção-quadro para controle do tabaco da OMS por meio de sucessivos ajustes nos impostos sobre cigarros.

O resultado do Programa Nacional de Controle ao Tabaco pode ser visualizado por dados do INCA. O órgão estima que, considerando o período de 1989 a 2010, houve uma queda no percentual de fumantes de 46%, como consequência das Políticas de Controle do Tabagismo implementadas.<sup>231</sup> Os dados corroboram com a pesquisa feita por David Levy, Liz Maria de Almeida e André Szklo, publicada na PLOS Medicine em 2012, na qual concluem que o Brasil teve uma das políticas mais satisfatórias no combate ao tabagismo, reduzindo-o em quase 50%.<sup>232</sup>

<sup>229</sup> OMS – Organização Mundial da Saúde. *Convenção-quadro para controle do tabaco*. Tratado Internacional assinado em 1999. Disponível em: [http://portal.anvisa.gov.br/documents/106510/106609/Conven%25C3%25A7%25C3%25A3o%2BQuadro-Texto%2BPublicado\\_Portugu%25C3%25AAs.pdf/884b7260-fa9f-439d-a7a0-e28e0936726b](http://portal.anvisa.gov.br/documents/106510/106609/Conven%25C3%25A7%25C3%25A3o%2BQuadro-Texto%2BPublicado_Portugu%25C3%25AAs.pdf/884b7260-fa9f-439d-a7a0-e28e0936726b). Acesso em: 31 mar. 2020.

<sup>230</sup> INCA – Instituto Nacional do Câncer. *Política Nacional*. Disponível em: <https://www.inca.gov.br/observatorio-da-politica-nacional-de-controle-do-tabaco/politica-nacional>. Acesso em: 31 mar. 2020

<sup>231</sup> INCA – Instituto Nacional do Câncer. *Dados e números da prevalência do tabagismo*. Disponível em: <https://www.inca.gov.br/observatorio-da-politica-nacional-de-controle-do-tabaco/dados-e-numeros-prevalencia-tabagismo>. Acesso em: 31 mar. 2020.

<sup>232</sup> LEVY, David; ALMEIDA, Liz Maria de; SZKLO, André. The Brazil SimSmoke policy simulation model: the effect of strong tobacco control policies on smoking prevalence and smoking-attributable deaths in a

Os dados da pesquisa Vigitel<sup>233</sup> comprovam a queda do tabagismo em números mais verticais a partir da implementação dessa política fiscal. Do ano de 2006 a 2018, a queda foi de 8,2% no consumo do cigarro, sendo que a maior delas exatamente no ano de implementação da política de tributação sobre o produto, período de 2011 para 2012, quando chega a 3%.

Como se pode observar, o número de fumantes no país caiu desde a adoção do programa e de seus instrumentos de ação contra o tabagismo. Entretanto, com a união de ações e a implementação de uma alíquota seletiva concretizando a política fiscal, o número passa a cair em percentuais maiores. Assim, admitindo-se o padrão de estímulo e desestímulo através do preço do produto, conforme aconteceu na política pública de combate ao tabagismo, torna-se possível realizar uma ação governamental para combate à obesidade com modelagem parecida.

Entende-se que uma política tributária que leve ao aumento de preço auxiliará no combate à obesidade. Entretanto, um dos primeiros questionamentos feitos é sua correlação direta com a regressividade dos produtos.

Soma-se a ela, ainda, a questão da substituição alimentar dos produtos com maiores externalidades negativas por aqueles com maiores externalidades positivas. Conforme já citado no item sobre a capacidade contributiva, a maior parcela de pessoas afetadas pela doença está nas classes mais baixas, ou seja, aquelas que terão menor capacidade de realizar a troca de produtos engordativos por outros saudáveis. Essa troca, inclusive, já vem sendo demonstrada por Pesquisa de Orçamento Familiar feita pelo IBGE desde 2002-2003,<sup>234</sup> reforçada pela de 2008-2009,<sup>235</sup> a qual captava a troca de produtos como arroz, feijão e hortaliças por alimentos como bolachas, pratos prontos e congelados e carnes processadas.

Assim, uma política pública de combate à obesidade que torne somente produtos engordativos mais caros fará com que o acesso ao alimento seja mais difícil e cause problemas ainda maiores tanto na ordem de saúde pública – como piora na alimentação,

- middle income nation. *PLOS Medicine*, 2012. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/23139643>. Acesso em: 30 mar. 2020.
- <sup>233</sup> IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Vigitel Brasil 2006 a 2018*: vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico. Brasília: Ministério da Saúde, 2007. (Série G. Estatística e Informação em Saúde). Disponível em: <https://saude.gov.br/saude-de-a-z/vigitel>. Acesso em: 31 mar. 2020.
- <sup>234</sup> IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa de Orçamento Familiar 2002-2003*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/justica-e-seguranca/19877-2002-2003.html?=&t=resultados>. Acesso em: 14 abr. 2020.
- <sup>235</sup> IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa de Orçamento Familiar 2008-2009*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/justica-e-seguranca/9050-pesquisa-de-orcamentos-familiares.html?edicao=9051&t=resultados>. Acesso em: 14 abr. 2020.

podendo levar à desnutrição – quanto na ordem econômica, como aumento do endividamento familiar.

Com o intuito de combater tal problemática, a política pública aqui apresentada alia a proposição de sobretaxação dos produtos engordativos, vinda da OMS, com uma política de isenção fiscal de produtos naturais, conforme a modelagem proposta por Rodrigo Leifert<sup>236</sup> de sobretaxar produtos engordativos e estimular o consumo de produtos naturais.

A pesquisa de Leifert traz indicativos de eficácia da política pública quando aliada à sobretaxação com os estímulos fiscais. Utilizando de simulações a partir de cenários possíveis em uma atuação de política fiscal, o autor promoveu os cálculos matemáticos necessários para a comprovação de sua eficácia.

Na proposta de Leifert, a opção se dá pelos incentivos financeiros ao invés dos incentivos fiscais. Na conceituação trazida por Celso de Barros Moreira Neto, incentivos financeiros serão aqueles que o Estado terá um gasto para fomentar determinadas atividades, ou seja, haverá uma ação por parte do ente público, diferenciando-os dos incentivos fiscais, nos quais haverá uma abstenção em seu poder de impor a tributação.<sup>237</sup>

Ambos se tratam de técnicas para estímulo e indução das atividades que desejam promover. Como bem lembra Leonardo Buissa Freitas,<sup>238</sup> os incentivos são a tônica da intervenção do Estado na economia, em especial por indução, como se propõe neste trabalho.

Entre essas duas técnicas existem vantagens e desvantagens. As primeiras são apresentadas da seguinte maneira: i) impulsionam o setor privado a participar de programas sociais, os quais se revelam pela troca dos produtos e ingredientes em busca de uma menor tributação; ii) seriam mais simples e trariam um menor controle estatal; iii) atraem mais a iniciativa privada do que o gasto indireto, em especial nos tempos atuais do Estado Brasileiro, em que a relação público-privada é cercada por desconfiança.<sup>239</sup> Soma-se ainda, no polo das vantagens, o apoio popular dado ao regime de incentivos fiscais e seu uso na redução das desigualdade sociais e econômicas entre as regiões do país.<sup>240</sup>

Já as desvantagens são: i) o efeito carona (*free rider*), em especial para os casos que não precisavam contar com o incentivo e, a partir dele, passam a ter ganhos ainda maiores; ii) a alocação desigual de recursos; iii) o não conhecimento dos beneficiários e o montante da

---

<sup>236</sup> LEIFERT, op. cit., p. 50.

<sup>237</sup> CORREIA NETO, 2016, p. 143-145.

<sup>238</sup> FREITAS, 2019, p. 191.

<sup>239</sup> SCHOUERI, 2005, p. 69.

<sup>240</sup> FREITAS, 2019, p. 192.

renúncia; iv) a elevação da alíquota de outros produtos para compensação do incentivo.<sup>241</sup> Pode-se, ainda, apontar uma possível quebra do princípio da neutralidade concorrencial e distorções no campo da justiça fiscal.

No entanto, dentro das desvantagens apresentadas, este trabalho não concorda com a possível concentração de recursos e a elevação da alíquota de outros produtos para compensar a perda de receita, pois tais desvantagens desaparecem no bojo da política pública. Isso porque a primeira levaria a uma alocação desigual de recursos, beneficiando as classes mais ricas, todavia, aplicadas a uma política que visa a redução do número de pessoas obesas, tal desvantagem fica minimizada, pois os benefícios para ambas as classes superam o problema. Quanto à segunda, a própria política pública prevê um aumento da alíquota de produtos engordativos, reequilibrando as finanças públicas e possivelmente aumentando as receitas, como foi o caso da tributação no modelo mexicano.<sup>242</sup>

Dessa forma, opta-se, nesse modelo, pela aplicação de um incentivo fiscal ao invés de um incentivo financeiro. A opção no trabalho de Leifert se torna mais própria ao seu modelo em razão da reversão da receita obtida pela sobretaxação na subvenção em alimentos com maiores benefícios. Contudo, a literatura sobre o tema mostra que um dos pontos fundamentais para o sucesso da política pública é sobre opinião pública sobre ela. Como aponta Bernaud, na Dinamarca uma das falhas apontadas para o insucesso da medida fiscal foi a péssima visão da população sobre os resultados.<sup>243</sup>

A adesão popular à medida torna-se um ponto-chave para o sucesso de uma medida de saúde baseada em uso de tributação extrafiscal.<sup>244</sup> A esse fenômeno Amartya Sen<sup>245</sup> denomina de comprometimento (*commitment*), em relação ao qual os cidadãos racionalmente despojam-se de seus próprios interesses pelo bem-estar de todos.

Nesse sentido, a pesquisa promovida pela ACT Brasil demonstra que boa parte da população apoiaria medidas fiscais em favor da redução do número de consumidores de bebidas açucaradas. Em pesquisa de setembro de 2019,<sup>246</sup> com uma amostra de 2.060 entrevistados, alguns pontos importantes para esta pesquisa foram constatados.

<sup>241</sup> SCHOUERI, 2005, p. 63-67.

<sup>242</sup> PAN AMERICAN HEALTH ORGANIZATION. *Taxes on Sugar-sweetened Beverages as a Public Health Strategy: the Experience of Mexico*. México: PAHO, 2015. p. 33.

<sup>243</sup> BERNAUD, op. cit., p. 129-131.

<sup>244</sup> ENDRES; SILVA, op. cit.

<sup>245</sup> SEN, Amartya K. Rational Fools: a Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory. *Philosophy & Public Affairs*, v. 6, n. 4, p. 317-344, Summer 1977.

<sup>246</sup> ASSOCIAÇÃO DE COMBATE AO TABAGISMO – ACT Brasil. *Opinião da população brasileira sobre alimentos e bebidas não saudáveis*. Setembro de 2019. Disponível em: <http://actbr.org.br/post/opiniao-da-populacao-brasileira-sobre-alimentos-e-bebidas-nao-saudaveis/18122/>. Acesso em: 30 mar. 2020.

Sete de cada dez brasileiros são favoráveis a que o governo crie medidas para reduzir o consumo de alimentos e de bebidas com alto teor de açúcar, de sal ou de gordura visando combater o crescimento de diabetes e de obesidade na população. Desse modo, tem-se 53% totalmente a favor, 19% parcialmente a favor, 24% contra (total ou parcialmente) as medidas e 4% indiferentes.

Aprofundando a realidade, foi observado outro ponto relevante para uma política pública eficaz: dentre as favoráveis, os perfis mais comuns são de pessoas mais velhas (35 anos ou mais), mais escolarizadas (médio e superior) e integrantes das classes mais altas (A/B/C). Já pelo lado daquelas que não admitem as medidas, o perfil mais presente é de jovens (16 a 34 anos), menos escolarizados e entre os que integram a base da pirâmide econômica (D/E). Assim, se pode concluir que, além de implementar uma política fiscal, a manutenção das políticas de conscientização e informação da população é essencial para que a primeira ganhe ainda mais efetividade.

Dessa maneira, como uma das vantagens do incentivo fiscal sobre o financeiro, somado ao exposto sobre a minimização de outras duas desvantagens apresentadas em relação a essa técnica, opta-se por sua aplicação visando o alcance mais rápido da aceitação popular da medida.

Logo, se nota que o tema dos incentivos é tangente ao do direito fundamental à saúde, plano de fundo deste trabalho, atuando sempre como estimulador de uma atividade. Propõe-se a somatória de uma sobretaxação, como no caso dos cigarros, para os produtos engordativos e com claras externalidades negativas sobre as dietas alimentares da população, com um incentivo fiscal para o alcance dos produtos naturais e com externalidades positivas, auxiliando a que os consumidores, em especial os de poderio econômico mais baixo, possam realizar uma troca de produtos em seu consumo diário. Com isso, dá-se início a uma cadeia de eventos que resultará na diminuição dos índices de obesidade.

Em uma tributação sobre o consumo é necessário o entendimento de que o consumidor final sofrerá ônus tributário, pois este será incluído em cada operação, recaindo, ao final, sobre o preço.

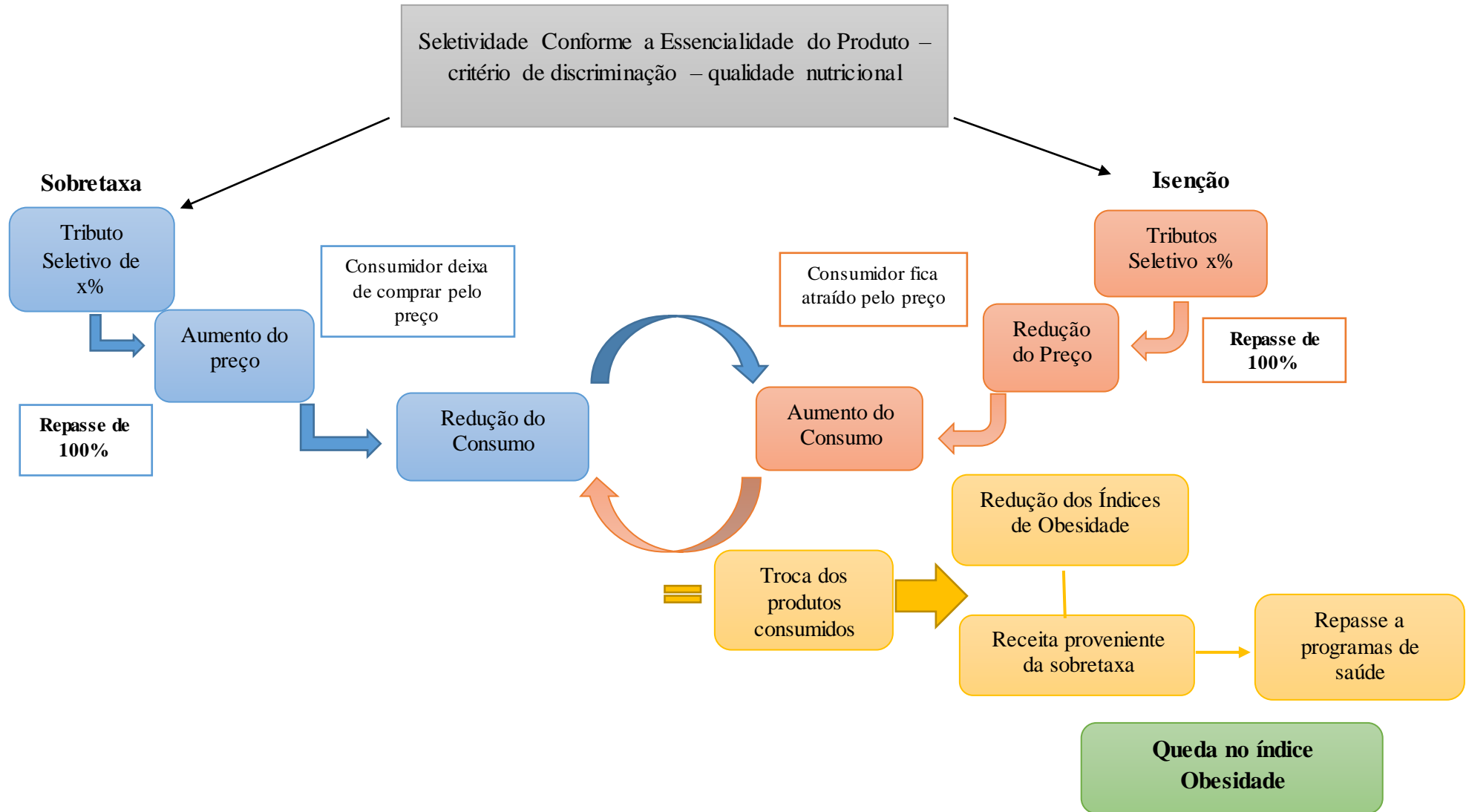
Tomando por base a política sugerida pela OMS, segundo a qual seria preciso uma tributação de 20% para que se induzam reais impactos na mudança de hábito,<sup>247</sup> apresenta-se o fluxograma da política pública de combate à obesidade, o qual mostrará uma sobretaxação

---

<sup>247</sup> WHO – World Health Organization Regional Office for Europe. *Using price policies to promote healthier diets*. Copenhagen, dez 2015. Disponível em: [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0008/273662/Using-price-policies-to-promote-healthier-diets.pdf?ua=1](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/273662/Using-price-policies-to-promote-healthier-diets.pdf?ua=1). Acesso em: 30 mar. 2020.

de alimentos com externalidades negativas e incentivos fiscais para alimentos com externalidade positivas, de acordo com o seguinte esquema:

Figura 1 – Política pública de promoção da saúde – Programa de Combate à obesidade



## 4.2 Estudos empíricos, políticas públicas e legislações fiscais aplicadas ao combate à obesidade

Como já dito, a política pública de combate à obesidade com o uso de meios fiscais, em especial alíquotas seletivas para a majoração e a isenção dos tributos, é uma das medidas já utilizadas por países ao redor do globo para mitigar o aumento das taxas dessa doença. Estudos ao redor do mundo têm defendido amplamente o uso de políticas tributárias sobre alimentos com externalidades negativa.

Todavia, não há um consenso metodológico para uma simulação que demonstre os mesmos resultados para países diferentes, afinal, existem variáveis sociais em cada país que alteram o resultado final. Outra diferença entre eles se encontra no objeto de estudo. Alguns pesquisadores levantam o estudo específico das bebidas açucaradas, consideradas parte do foco da obesidade, como fazem Popkin<sup>248</sup> e Wang.<sup>249</sup> Outros buscam a generalidade dos alimentos engordativos, como Leifert<sup>250</sup> e Cardoso.<sup>251</sup>

Todos demonstram resultados palpáveis na redução do índice de obesidade, alguns inclusive alcançando dados de redução de doenças cardíacas e cânceres.

A revisão bibliográfica permitiu a elaboração da seguinte tabela com os estudos encontrados e demonstrados em outras pesquisas:

Tabela 3 – Pesquisas e estudos sobre obesidade

Estudo	Tributo proposto/País	Repasse	Variação calórica	Resultados
Briggs (2013a)	20% Inglaterra	100%	Uso de elasticidades-preço-cruzadas	Redução de 1,3% no índice de obesidade
Manyema (2014)	20% África do Sul	90%, 100% e 110%	100%	Redução da obesidade em 3,8% em homens e 2,4% em mulheres

(continua)

<sup>248</sup> POWELL, Lisa M. et al. 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. *Obesity Reviews*, v. 14, n. 2, 2013. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/23174017>. Acesso em: 2 abr. 2020.

<sup>249</sup> WANG, Yun-Hsin Claire et al. A penny-per-ounce tax on sugar-sweetened beverages would cut health and cost burdens of diabetes. *Health Affairs*, v. 31, n. 1, p. 199-207, 2012. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/22232111>. Acesso em: 02 abr. 2020.

<sup>250</sup> LEIFERT, op. cit., 2013.

<sup>251</sup> CARDOSO, Larissa Barbosa. *Essays on economics of obesity and food prices: theory and evidences for Brazil*. Tese (Doutorado em Economia) – Curso de Pós-Graduação em Economia, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/132933>.

(conclusão)

<b>Estudo</b>	<b>Tributo proposto/País</b>	<b>Repasse</b>	<b>Variação calórica</b>	<b>Resultados</b>
Lin (2011)	20% Estados Unidos	100%	Uso da elasticidade cruzada	Redução da obesidade em 3,3% em 10 anos no modelo dinâmico e 11,78% no estático
Popkin (2009)	1 cent por onça (28g) Estados Unidos	100%	75%	Redução de 20 kcal diárias
Wang (2012)	1 cent por onça (28g) Estados Unidos	100%	60%	Redução da obesidade em 1,30%
Wang (2010)	1 cent por onça (28g) Nova Iorque	100%	66%	Redução da obesidade em 1,00%
Briggs. (2013b)	10% Irlanda	90%	100%	Redução da obesidade em 1,30%
Harding e Lovenheim (2017)	20% Estados Unidos	100%	Uso de elasticidades – preço cruzadas	Redução em 8,4% na ingestão calórica diária
Paraje (2016)	10% Equador	100%	Uso de elasticidades – preço cruzadas	Redução do consumo em oito litros de bebidas açucaradas <i>per capita</i> ao ano
Basu (2014)	20% Índia	100%	Uso de elasticidades – preço cruzadas	3% redução de sobrepeso/obesidade
Finkelsteins (2013)	Tributo que provoque aumento de 20% Estados Unidos	-	Uso de elasticidades – preço cruzadas	Redução média de 1,6 libras em um ano e 2,9 libras em 10 anos
Cardoso (2015)	20% Brasil	100%	100%	Redução da obesidade em 0,2%
Smith, Lin e Lee (2010)	20% Estados Unidos	100%	Uso elasticidades-preço-cruzadas	Redução do sobrepeso adulto em 4,5% e de 3% na obesidade adulta. Redução de 5,3% no sobrepeso infantil e de 2,9% na obesidade infantil.
Collinset (2015)	20% Inglaterra	100%	100%	Redução de 2.400 casos de diabetes, 1.700 de infartos ou doenças coronárias, 400 casos de câncer e ganho de 41.000 QALYS.

Fonte: Produção própria a partir de pesquisas nas plataformas da OMS, OCDE, Bireme. Foram acrescentadas pesquisas encontradas como referências em outros modelos: Leifert,<sup>252</sup> Cardoso,<sup>253</sup> Bernaud.<sup>254</sup>

Outra recomendação feita por órgãos internacionais veio da Organização das Nações Unidas. Em 2017, a ONU promoveu a chamada Década de Ação em Nutrição, na qual definiu metas a serem alcançadas pelos países para a redução da obesidade. Entre as metas firmadas, a diminuição em 30% do consumo regular de refrigerantes e sucos artificiais.<sup>255</sup>

<sup>252</sup> LEIFERT, op. cit., p. 28.

<sup>253</sup> CARDOSO, op. cit., p 98-103.

<sup>254</sup> BERNAUD, op.cit., p. 57-68.

<sup>255</sup> ACT Brasil – Associação de Combate ao Tabagismo. *Tributação sobre bebidas açucaradas*. Disponível em: <http://actbr.org.br/tributacao-de-bebidas-adocadas>. Acesso em: 30 mar. 2020.

Pelo mundo, as recomendações da OMS têm sido implementadas de várias formas, sendo possível observá-las, bem como as falhas e os sucessos alcançados. Um dos primeiros países a adotar essa medida com objetivo de redução do consumo de alimentos engordativos foi a Dinamarca, em 2011. Sua tributação se utilizava de uma alíquota fixa de 16 coroas dinamarquesas (aproximadamente 12 reais na cotação atual) para cada quilograma de gordura saturada.<sup>256</sup>

Outro caso foi o da Hungria.<sup>257</sup> No mesmo ano, foi criado o imposto sobre produtos engordativos, que se destinava a taxar os produtos com risco à saúde. A sobretaxa ainda previa o retorno do ganho de receita para a saúde pública com políticas que visassem a promoção de alimentação adequada e o próprio financiamento da saúde. Os resultados foram referendados pela própria OMS, em 2015, ao relatar uma escolha, por parte de 35% da população, de alterar sua alimentação e diminuir o consumo dos produtos afetados.<sup>258</sup>

O México também tem alcançado bons resultados com a política de preços adotada. Vendo sua população de obesos e hipertensos crescer exponencialmente, o país adotou uma alíquota de 8% para produtos com mais de 275 calorias. Após um ano de sua implementação, os resultados já puderam ser vistos. Em pesquisa realizada pela Universidade de North Caroline, em conjunto com a Universidade da Cidade do México, puderam ser observados números acima dos projetados, chegando a quase 9%.<sup>259</sup>

Em Portugal, a medida é mais recente. Criada em 2017 pelo Orçamento do Estado, Lei n. 42/2016, o Imposto Especial sobre o Consumo (IEC) incidiu sobre bebidas adicionadas de açúcar ou outros edulcorantes.<sup>260</sup>

Há diversos outros exemplos a serem citados que foram encontrados na literatura, que se encontram no quadro a seguir:

<sup>256</sup> SNOWDON, Christopher. *The proof of the pudding: Denmark Fat Tax Fiasco*. Institute of Economic Affairs, 2013. Disponível em: <https://Iea.Org.Uk/Publications/Research/The-Proof-Of-The-Pudding-Denmark%E2%80%99s-Fat-Tax-Fiasco>. Acesso em: 1º abr. 2020.

<sup>257</sup> ESCOBAR, Maria A. Cabrera et al. Evidence that a tax on sugar sweetened beverages reduces the obesity rate: a meta-analysis. *BMC Public Health*, n. 13, p. 1072, 2013. Disponível em: <https://bmcpublihealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/1471-2458-13-1072>. Acesso em: 19 nov. 2019.

<sup>258</sup> BERNAUD, op. cit., p. 132.

<sup>259</sup> BATIS, Carolina et al. First-year evaluation of Mexico's tax on nonessential energy-dense foods: an observational study. *PLoS Med*, 2016. Disponível em <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4933356/>. Acesso em: 1º abr. 2020.

<sup>260</sup> GOIANA DA SILVA, Francisco et al. Fiscalidade ao serviço da saúde pública: a experiência na tributação das bebidas açucaradas em Portugal. *Acta Medica Portuguesa*, 2020. Disponível em: <http://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/24768/1/Pricing.sugar.pdf>. Acesso em: 1º abr. 2020.

Quadro 2 – Impostos sobre bebidas açucaradas

País	Ano	Medida	Resultado
Finlândia	2011	0,22 euros por litro de bebidas com 0,5% de açúcar.	-
França	2012	0,90 euros por litro.	Procura por refrigerantes teve uma queda de 7% em dois anos de aplicação da tributação.
EUA	-	40 Estados já apontam com medidas tributárias de 4,25 a 4,5% sobre o preço final.	-
Chile	2015	6,25 gramas de açúcar por 100 ml, ad valorem de 18%, para > 6,25gr açúcar por 100 ml, imposto especial de 10%.	-
Bélgica	2015	Taxa sobre bebidas com adição de açúcares.	-
Reino Unido	2006 2017	a) Auxílio estatal para leite, iogurtes, frutas e hortifrútiis; b) Imposto de 17,5% sobre gorduras e alimentos não saudáveis.	a) Troca alimentar nas escolas e famílias de baixa renda; b) Impacto estimado de aproximadamente 4% na redução de doenças relacionadas à obesidade e 1.800 a 2.500 mortes prematuras.
Reino Unido	2018	a) Tributação sobre bebidas com 5 gramas de açúcar para 100 ml; b) Tributação sobre bebidas com 8 gramas de açúcar para 100 ml.	a) Empresas produtoras de bebidas açucaradas alteraram suas receitas para redução do açúcar; b) Redução do número de casos de diabetes.

Fonte: Elaboração própria baseado em dados da OMS,<sup>261</sup> Gonçalves, Cordeiro e Bento<sup>262</sup> e Dewey.<sup>263</sup>

No caso brasileiro, existem somente políticas públicas iniciais quanto ao combate à obesidade. A Anvisa, órgão regulador das embalagens e rotulagens de alimentos, tem feito o seu papel no que toca à regulação das informações nutricionais aos consumidores. No entanto, há grande debate, no Poder Legislativo, quanto à possibilidade de melhoria dessa política, tal como feito no Chile.

Implementado em 2016, o sistema de octógonos chileno tem a intenção de fornecer a maior quantidade de avisos nutricionais para ajudar a população a controlar os níveis de açúcares, gorduras saturadas, sódio e calorias. Os alimentos que excedem as quantidades permitidas pela norma recebem um rótulo indicando “alto nível de açúcares”, “alto nível de gorduras saturadas”, “alto nível de sódio” ou “alto nível de calorias”. Os resultados já validados comprovam a eficácia de tal medida com quedas no consumo de 25% em bebidas e 14% em cereais.<sup>264</sup>

<sup>261</sup> WHO, 2015.

<sup>262</sup> GONÇALVES, Carla; CORDEIRO, Tania; BENTO, Alexandra. Medidas econômicas na promoção da alimentação saudável na Europa: taxaço e subsidaço. *Acta Portuguesa de Nutriço*, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/apn/n6/n6a05.pdf>. Acesso em: 1º abr. 2020.

<sup>263</sup> DEWEY, op. cit.

<sup>264</sup> CORREIA, Teresa et al. Responses to the Chilean law of food labeling and advertising: exploring knowledge, perceptions and behaviors of mothers of young children. *International Journal of Behavioral*

No Senado Federal tramita o Projeto de Lei (PLS) n. 489/2008, de autoria do Senador Cristovam Buarque, que segue o exemplo chileno.<sup>265</sup> Além dele, é possível citar ainda o PL n. 5522/2016, de autoria do Deputado Vanderlei Macris, que torna obrigatória, na rotulagem de alimentos industrializados, a exposição clara e destacada da quantidade de carboidratos, sal, açúcar e gordura utilizados em sua formulação.<sup>266</sup>

Seguindo a exposição das propostas legislativas para o Programa de Combate à Obesidade no Brasil, foi realizado um levantamento de quais são as medidas já em trâmite nas Casas Legislativas:

Quadro 3 – Medidas em trâmite nas Casas Legislativas

Projeto de Lei	Origem	Ação	Prós	Contras
PL 8541/2017.	Deputado Paulo Teixeira- Câmara dos Deputados.	Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) incidente sobre a importação ou saída de bebidas não alcoólicas açucaradas.	Pode diminuir o consumo de refrigerantes e bebidas açucaradas.	a) Alíquota baixa em relação à orientação da OMS – 5%; b) IPI não seria vinculado a nenhum programa de saúde para combate do número de pessoas já com a doença.
PL 8675/2017 e PL 2183/2019.	Deputado Sergio Vidigal e Senador Rogério Carvalho – Câmara dos Deputados e Senado Federal.	Instituir a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) sobre a comercialização de refrigerantes e outras bebidas açucaradas.	a) Alíquota no patamar recomendado pela OMS – 20%; b) Vinculação da arrecadação ao FNS; c) Veto a possíveis isenções dadas pelos Estados.	a) Possível retirada das empresas do cenário nacional, com perda de empregos.
PL 10075/2018.	Deputado Aureo – Câmara dos Deputados.	Elevação da alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados incidente sobre bebidas não alcoólicas adoçadas com açúcar.	a) Fácil tramitação; b) Dobra ou triplica a alíquota já existente.	a) Não vinculação da arrecadação; b) Nenhum veto a isenções; c) Projeto com uso da função fiscal e, indiretamente, extrafiscal.

(continua)

*Nutrition and Physical Activity*, v. 16, n. 21, 2019. Disponível em: <https://ijbnpa.biomedcentral.com/track/pdf/10.1186/s12966-019-0781-x>. Acesso em: 29 abr. 2020.

<sup>265</sup> BRASIL. Senado Federal. PLS 489/2008. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/88858>. Acesso em: 30 abr. 2020.

<sup>266</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. PL 5525.2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2087332>. Acesso em: 30 mar. 2020.

(conclusão)

Projeto de Lei	Origem	Ação	Prós	Contras
Projetos de Decreto Legislativos PDCs 1011/2018; 969/2018; 969/2018.	Casa Legislativa.	Sustar os efeitos do Decreto nº 9394/2018.	Não se trata de política pública, apenas retirada de Decreto que autoriza isenção fiscal para bebidas açucaradas.	-
PL 250/2019.	Deputado Assis Carvalho.	Eleva a tributação de PIS/Cofins e IPI das bebidas com adição de açúcar, edulcorantes e/ou aromatizantes.	a) Alíquotas próximas ao recomendado pela OMS; b) Busca atingir mais produtos do que somente os açucarados.	a) Nenhuma vinculação ao FNS.

Importa ainda lembrar dos Projetos de Reforma Tributária, PEC 45, de 2019, e PEC 110, de 2019, tramitando perante a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, respectivamente.

Afastada toda a discussão sobre a constitucionalidade, as vantagens e os defeitos da reforma tributária, é necessário citar que nela há uma abertura legislativa a uma política pública de combate à obesidade. Isso ocorre, primeiro, pela substituição dos impostos sobre o consumo (IPI, ICMS e ISS, juntamente com as contribuições) por um imposto único, chamado Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). Tal medida facilitaria uma ação coordenada pela União na utilização de uma política fiscal sem causar uma guerra de alíquotas entre os estados membros da Federação. Segundo, ligado ao projeto tramitando na Câmara dos Deputados, pela possibilidade de se criar um novo tributo, o chamado Imposto Seletivo (IS), o qual seu próprio artigo já determina: “impostos seletivos, com finalidade extrafiscal, destinados a desestimular o consumo de determinados bens, serviços ou direitos”.<sup>267</sup> Dessa maneira, seu caráter extrafiscal facilitaria a atuação da política fiscal de sobretaxação dos alimentos com externalidades negativas, além de outros produtos, como cigarros e bebidas alcoólicas.<sup>268</sup>

No Quadro 3 já há algumas fórmulas apresentadas para a tributação sobre bebidas açucaradas. Essas medidas são muitas vezes vistas como o início para uma tributação de alimentos engordativos e o combate à obesidade, por sua relação direta com a quantidade de açúcar e uma dieta desbalanceada. Nesse caminho, as propostas legislativas não seguem um modelo ideal de promoção da saúde, apenas visando o aumento arrecadatório do tributo, o que

<sup>267</sup> BRASIL, 2019a.

<sup>268</sup> CORREIA NETO, Celso de Barros et al. *Reforma Tributária – PEC 110/2019, do Senado Federal, e PEC 45/2019, da Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados: Consultoria Legislativa, 2019.

poderia acontecer simplesmente com a diminuição ou retiradas das isenções fiscais para as bebidas como o refrigerante.

A posição deste trabalho é que, em caso de uma opção legislativa para apenas tributar bebidas açucaradas, se siga um modelo de tributação como o do Reino Unido, citado anteriormente, o qual trouxe um aumento na arrecadação, uma diminuição do consumo e alteração das receitas dos produtos por parte das empresas para reduzir o novo ônus fiscal.

Todavia, a defesa temática deste estudo é mais abrangente, seguindo o modelo exposto por Leifert de uma tributação sobre alimentos com externalidades negativas somadas a uma isenção para os alimentos com externalidades positivas.

As simulações apresentadas em seu trabalho adotam cinco cenários possíveis: a) todos os alimentos são tributados, exceto aqueles com (\*), pois foram isentos; b) os alimentos dos grupos dos cereais, tubérculos, frutas, legumes e vegetais são isentos, e os demais são tributados; c) esses grupos recebem subsídio de 5%; d) o mesmo grupo recebe um subsídio de 10%; e) o grupo recebe um subsídio de 15,2%, equivalente à receita obtida pela sobretaxação dos demais grupos, em uma política circular.<sup>269</sup>

Em um primeiro cenário, onde todos foram tributados, há o menor benefício gerado pela tributação, pois se observa a queda no consumo de óleos e gorduras, porém, um aumento da demanda de carnes industrializadas e açúcares (desconsidera-se o aumento de panificados, uma vez que se trata de um aumento baixo e um produto que não traz tantos malefícios à saúde). Os cenários seguintes já trazem resultados concretos, com o aumento da demanda pelo grupo de isentos e a queda pelo grupo dos mais maléficos, chegando ao ponto de, no último cenário, muitos terem demanda reduzida. Nas simulações feitas é perfeitamente possível se concluir que uma política pública de combate à obesidade deve buscar aliar a sobretaxação dos produtos com baixa carga nutricional e o estímulo fiscal dos produtos com alta carga nutricional. Por fim, a última tabela apresentada pelo autor traz à tona a mudança de hábitos alimentares:

---

<sup>269</sup> LEIFERT, op. cit., p. 22-25.

Tabela 4 – Mudança de hábitos alimentares

Simulação	Energia (Kcal)	Proteínas (g)	Carboidratos (g)	Lipídios (g)	Fibra (g)	Sódio (mg)	Ácidos Graxos Saturado (g)	Açúcar total (g)
Imposto sobre todos	6,63	3,98	11,26	-6,11	1,45	88,05	-2,15	4,60
Tributo Zero	-6,02	3,38	10,24	-6,85	1,47	73,94	-2,48	3,93
Subsídio 5%	-52,51	1,21	7,61	-10,06	1,48	33,86	-3,75	2,36
Subsídio 10%	-101,51	-1,09	4,84	-13,45	1,50	-8,39	-5,09	0,71
Receita neutra	-155,40	-3,61	1,79	-17,18	1,51	-54,85	-6,56	-1,21

Evidentemente, uma política de sobretaxação de alimentos engordativos, aliada a uma isenção de alimentos nutricionais, traz considerável alteração no consumo calórico diário da população brasileira. Somadas, ainda, a outras ações de conscientização, como as expostas neste trabalho, o resultado poderá ser ainda melhor.

Diante desse fato e das bases teóricas apontadas na Seção 3 desta dissertação, conclui-se que as propostas legislativas não alcançariam o problema da obesidade como um todo, podendo ser vistas como falhas ao tempo da fase de avaliação da política pública, em especial por causarem aumento nos preços dos produtos, levando a uma regressividade.

Além disso, por se tratarem de medidas soltas, não parecem realmente refletir uma ação governamental de busca da efetivação do direito fundamental à saúde alimentar, tendendo mais a uma política tributária com efeitos fiscais do que a uma ação com intuítos extrafiscais nos moldes expostos. Sendo assim, idealiza-se, neste estudo acadêmico, a realização de uma política fiscal com utilização do princípio da seletividade conforme a essencialidade do produto para se alcançar os efeitos extrafiscais de promoção da saúde alimentar e combate à obesidade, dentro de uma gama de ações auxiliares que a completarão e darão mais efetividade, como políticas de informações em rótulos e campanhas educacionais, além de utilização das receitas no tratamento dos cidadãos já acometidos pela doença.

#### **4.3 Estudos empíricos, simulações de consumo sobre uma política pública de promoção de saúde – Estudo de caso do México e do Chile**

Em um último ponto de discussão desta dissertação, se buscará visualizar, por meio de um estudo de caso, a tributação sobre alimentos engordativos que apresentam indicadores de melhora nos índices de obesidade e sobrepeso a partir da efetivação de uma atuação fiscal do Estado com foco no combate a obesidade.

Assim, o estudo de caso a seguir se fixará em dois modelos que seguem caminhos diferentes, porém, têm apresentado igual correlação positiva entre ação-resultado: o modelo mexicano e o modelo chileno. Todavia, em um primeiro momento, é importante visualizar as discussões sobre as chamadas *fat taxes* ou *junk food taxes*, pois a doutrina internacional não é uníssona sobre sua utilidade.

O primeiro alerta a ser feito a essa forma de tributação, em especial como ele chegou no Brasil, está no seu nome. As doutrinas nacionais e internacionais visualizam, na adoção da nomenclatura de “impostos sobre o pecado”, ou *Sin Taxes*, uma carga moralizadora sobre as escolhas da população.<sup>270</sup> Isso porque o termo “pecado”, dentro da sociedade ocidental, já demonstra um caráter de “fazer algo errado” sobre aquela atividade tributada, o que, por si só, já se encontra em descompasso com o próprio conceito de tributo.

Assim, os primeiros impostos sobre o pecado nasceram com a ideia de indução moral do Estado sobre o cidadão para atividades mais aceitas socialmente, utilizando-se de impostos sobre cigarro ou sobre bebidas alcoólicas. Tornam-se, portanto, meios punitivos de desvios sociais os quais não se consegue dar uma punição mais grave.<sup>271</sup>

O presente trabalho apresenta-se, então, favorável à exclusão do termo, uma vez que não cabe ao Estado Democrático de Direito a correção da moralidade, sob risco de uma constante ruptura social democrática. Nota-se, no entanto, que cabe ao Estado o auxílio e a indução da sociedade para as melhores escolhas, sem afrontar o princípio da liberdade de escolhas.

Por isso, induzir a uma alimentação saudável não inviabiliza a produção de bebidas alcoólicas ou açucaradas, apenas tenta reduzir o seu consumo frente aos resultados científicos de sua carga maléfica a saúde. Essa foi a ideia defendida e já exposta nesse trabalho do economista Arthur Pigou, como uma correção das externalidades por parte da tributação do Estado.

Um segundo apontamento importante de ser analisado, em especial frente ao estudo de caso a seguir, é quanto à dificuldade de se gerar resultados ao longo do tempo. O estudo “Why fat taxes won’t make us thin” expõe essa crítica demonstrando que alguns estudos dos estados que adotaram as medidas fiscais para redução do consumo têm tido dificuldade em reduzir os impactos a longo prazo, tendo seus impactos sentidos apenas em um curto prazo,

---

<sup>270</sup> CALIENDO; COSTA-SILVA, 2016.

<sup>271</sup> RIBAS, 2015b.

conforme a redução do consumo de bebidas açucaradas na Finlândia, citada no próprio trabalho.<sup>272</sup>

Essa crítica se torna importante para o modelo a ser adotado no Brasil como um alerta à necessidade constante de uma atuação do instrumento fiscal como parte de um programa público como um todo. Como demonstrado nos itens anteriores, a política de combate ao tabaco, por exemplo, utilizou-se das medidas fiscais com grande êxito, porém, com o auxílio de outros instrumentos com o mesmo peso de importância. Cita-se aqui um que se considera de enorme importância e que faz parte do PNPS e, mais especificamente, do PNAN: a publicidade educativa.

Já foi citada, no trabalho, a importância de se dar publicidade e educação como medidas auxiliares e catalizadoras do instrumento fiscal adotado pelo país. Auxiliar a população a tomar a melhor escolha na questão alimentar é também a ensinar e explicar-lhe o porquê de se realizar tal movimento. Assim, se torna mais aceitável à população a adoção das medidas fiscais e o chamado efeito substituição. A importância da aceitação popular, em especial quanto às medidas fiscais, é visível no modelo mexicano, como se verá adiante.

Outro alerta feito pelo trabalho citado está na falta de impactos diretos sobre aqueles que consomem “em grande massa” os alimentos com maiores níveis calóricos. Dizem os pesquisadores que o impacto tende a ser maior naqueles que consomem menos esses alimentos do que aquelas pessoas que já tem um maior impacto no seu alimento.

Também se levanta dúvida sobre o chamado “efeito de substituição” ou substituição cruzada, trazido em razão do aumento da tributação sobre esses alimentos consumidos e taxados. Segundo esse efeito, o alimento tributado irá ser substituído por outro, que poderá ser o desejável, ou seja, um alimento de melhor qualidade, ou um alimento ainda pior nutritivamente, caminhando em sentido oposto ao desejado pela ação do Estado.

Todos esses alertas e apontamentos feitos sobre a eficácia da tributação sobre o consumo, de uma maneira indutora sobre a alimentação, devem ser levantados como um cuidado ao legislador e gestor de uma política pública de saúde para não acabar por tornar a sua intenção primária em uma atuação fracassada perante a população. Todavia, importante firmar o posicionamento de que os tributos sobre a alimentação com o intuito de qualificá-la mantêm sua eficácia quando construídos de acordo com um instrumento elaborado conforme as melhores práticas mundiais.

---

<sup>272</sup> CORNELSEN Laura, GREEN Rosemary, DANGOUR Alan, Smith Richard. Why fat taxes won't make us thin. *Journal of Public Health (Oxf)*, v. 37, n. 1, p. 18-23, 2015. Disponível em: doi:10.1093/pubmed/fdu032. Acesso em: 12 ago. 2020.

#### 4.3.1 Modelo mexicano – a tributação sobre alimentos

Atualmente, o resultado apontado como mais eficiente pela doutrina no que tange à tributação de alimentos insalubres está no México, como comprovado no relatório da Organização Pan-Americana de Saúde (Opas). Elaborado de forma a evidenciar as boas práticas do modelo de tributação mexicano no combate à má alimentação, o relatório traz alguns pontos que demonstram que os alertas citados devem servir como cuidados ao instrumento fiscal, não como inibidores de sua implementação.

O relatório do organismo internacional apresenta, de início, dois pontos para reforçar o que será evidenciado adiante: o crescimento da obesidade e estudos que reforçam a tese do tributo sobre alimentos como um dos caminhos a serem traçados para diminuir esse crescimento e colaborar com a redução dos índices.<sup>273</sup> Tendo em vista que números semelhantes já foram apresentados nas partes anteriores desta dissertação, avança-se para a experiência do México e os pontos a serem observados para o instrumento brasileiro.

Nesse ponto, é importante visitar a ideia de que o México, seguindo o primeiro alerta, não construiu um instrumento fiscal com título de “imposto sobre o pecado”. A reforma apresentada pelo governo mexicano se dá através de um Imposto Especial sobre Produtos e Serviços (IEPS).<sup>274</sup> Aqui vale a lembrança DE que o sistema tributário sobre o consumo mexicano funciona a partir do Imposto sobre Valor Agregado (IVA), válido sobre todos produtos e para todo o território do país, diferente do sistema brasileiro, no qual há divisão de competência sobre os impostos IPI, ICMS e ISS, um para cada ente federativo.

Em tempos de discussão sobre a reforma tributária, o modelo mexicano acaba se aproximando do já citado IBS e IS, trazido pela PEC 45-2019. Há uma unificação dos impostos sobre o consumo existentes (IPI, ICMS e ISS) em um único (IBS), aos moldes de um IVA. Além dele, o IS seria um imposto de caráter extrafiscal, como propõe a própria reforma:

Art. 154.

[...]

III – impostos seletivos, com finalidade extrafiscal, destinados a desestimular o consumo de determinados bens, serviços ou direitos.

[...]

<sup>273</sup> OPAS – Organización Panamericana de la Salud. *Experiencia de México en el establecimiento de impuestos a las bebidas azucaradas como estrategia de salud pública*. México DF, México: OPS, 2015. p. 28-30.

<sup>274</sup> MÉXICO. *Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios de 15 de noviembre de 2016*. Disponível em: [https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/17e0fb21-14e1-4354-866e-6b13414e2e80/ley\\_impuesto\\_especial.pdf](https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/17e0fb21-14e1-4354-866e-6b13414e2e80/ley_impuesto_especial.pdf). Acesso em: 14 ago. 2020.

Através da inclusão do inciso III no art. 154, introduz-se na Constituição a possibilidade de criação de impostos seletivos, que têm como objetivo onerar o consumo de bens e serviços geradores de externalidades negativas ou cujo consumo se deseja desestimular, como cigarros e bebidas alcoólicas.<sup>275</sup>

Assim, afastou-se a contenção moral de um Estado sobre sua população e trouxe para a medida fiscal um apoio popular. Esse fator, inclusive, é ressaltado no próprio relatório como um meio de dar ainda mais efetividade à atuação indutora.

Em seu item 5, o Relatório da Opas traz esse fator como “alianças estratégicas”. Interessante notar como houve, no país, um apoio das instituições para que as medidas fossem aprovadas e buscassem os efeitos desejados. Citam-se, aqui, as alianças entre o Poder Executivo e Legislativo, para a aprovação do IEPS; com organismos internacionais, como OMS e Opas, como suporte empírico para respaldar as medidas; com as mídias de massa, de modo a propagar para toda a população o que estava sendo feito e os motivos pelos quais foram feitos; com as universidades e institutos de pesquisa, para monitoramento e correção de falhas no sistema.<sup>276</sup>

A estratégia de comunicação é vista como essencial para a evolução da medida fiscal. Como relatado, tal medida atuou em diversas frentes, como, por exemplo, colocada em *outdoors* ou painéis e pôsteres em lugares como metrô, ruas movimentadas e avenidas, em especial onde havia propaganda das indústrias desses alimentos. Além disso, os gestores dos tributos passaram a emitir opiniões em rádios, programas televisivos e jornalísticos de grande circulação para alcançar o maior número de cidadãos, com a informação correta para auxiliá-lo na escolha durante a compra de alimentos.

Como visto na pesquisa de Paula Martins Horta, Fernanda Rodrigues e Luana C. dos Santos, o marketing digital propiciou que essas propagandas tivessem altos índices de acesso em redes sociais, propiciando que algoritmos digitais levem a essas pessoas um número ainda maior de ofertas desses mesmos produtos e de outros.<sup>277</sup> Conclui o relatório:

A tática de comunicação no contexto da promoção da saúde e comunicação de riscos focados em chamar a atenção de tomadores de decisão, bem como na obtenção o apoio e comprometimento da população e influência da maneira certa é entendida tema, a fim de promover mudanças de comportamentos e estilos de vida. Portanto, o objetivo fundamental da estratégia comunicação era fornecer informações e evidências científicas para apoiar o imposto bebidas e refrigerantes açucarados. A

<sup>275</sup> BRASIL, 2019a.

<sup>276</sup> OPAS, 2015, p. 43-48.

<sup>277</sup> HORTA, Paula Martins; RODRIGUES, Fernanda; SANTOS, Luana C. dos. Ultra-processed food product brands on Facebook pages: highly accessed by Brazilians through their marketing techniques. *Public Health Nutrition*, fev. 2018. Disponível em: [https://actbr.org.br/uploads/arquivos/UPP\\_brands\\_on\\_facebook.pdf](https://actbr.org.br/uploads/arquivos/UPP_brands_on_facebook.pdf). Acesso em: 20 ago. 2020.

estratégia de comunicação foi trabalhada ligando o destino do recurso coletado com o imposto em discussão.<sup>278</sup>

O alerta feito anteriormente sobre as medidas fiscais como as *fat taxes* não terem efeitos em longo prazo é contornada a partir da educação nutricional, propagandas informativas e avisos nos produtos. Dessa maneira, ao passar do tempo, a população tende a escolher produtos cada vez mais nutritivos para o seu dia a dia, aumentando os efeitos das medidas fiscais e reduzindo os índices de sobrepeso e obesidade como desejado.

Outro ponto importante trazido pelo Relatório da Opas são os desafios enfrentados pelo país na implementação das medidas. O que mais chama a atenção é a resposta da indústria à intenção de implementação do novo tributo. Por óbvio, o acréscimo de um novo tributo, da espécie de imposto ou de contribuição, terá um impacto sobre a realidade da compra e venda de produtos, seja pela redução de seu consumo (como desejado), seja pelo seu encarecimento de seu preço final.<sup>279</sup>

Entretanto, no caso mexicano, a indústria afetada se manteve em uma posição de aliança, como uma frente unida contra o imposto, com respostas as medidas publicitárias. Suas estratégias se baseavam em apresentar líderes políticos e profissionais da área médica e nutricional contra o tributo.<sup>280</sup> Os argumentos principais contra o tributo são trazidos a seguir com as respostas encontradas pelo Estado Mexicano:

Quadro 4 – Argumentos principais contra os tributos e suas respostas

	Argumento	Resposta
Argumentos Gerais	1. A indústria já colabora com informações claras aos consumidores sobre os valores nutricionais.	Foi observado que as informações dadas pelas indústrias em seus produtos pouco colaboravam com a informação do consumidor, sendo muitas vezes pouco claras e confusas.
	2. A indústria fornece incentivos a programas de incentivo a atividade física, esportes e estilo de vida saudável.	Já é pacífico, na doutrina nutricional e médica, que somente as atividades físicas não causam o impacto necessário para redução dos índices de obesidade. Aliar uma prática física com boa alimentação é o cenário ideal.
Argumentos Econômicos	1.O imposto aumentaria o preço do produto, causando queda nos empregos.	Em pesquisa de Powell et al., os estudos demonstraram que os efeitos seriam contrários. O impacto sobre o emprego de um imposto de 20% sobre bebidas açucaradas no estado de Illinois e no estado da Califórnia. Os autores concluíram que haveria um aumento líquido de empregos de 4406 em Illinois e de 6654 na Califórnia. <sup>281</sup>

<sup>278</sup> Organización Panamericana de la Salud, PAHO. Experiencia de México en el establecimiento de impuestos a las bebidas azucaradas como estrategia de salud pública. México DF, México: OPS, 2015, p. 46.

<sup>279</sup> BOMFIM, op. cit., p. 10.

<sup>280</sup> OPAS, 2015, p. 49.

<sup>281</sup> POWELL, Lisa M. et al. Employment Impact of Sugar-Sweetened Beverage Taxes. *American Journal of Public Health*, v. 104, n. 4, p. 672–677, 2014. Disponível em:

	<p>2. O imposto é regressivo, afetando os mais vulneráveis.</p> <p>3. Aumentará o mercado informal de alimentos e bebidas.</p> <p>4. Não auxilia na redução do consumo.</p> <p>5. Os problemas de sobrepeso e obesidade são complexos para resolvidos com impostos.</p> <p>6. Trará danos aos produtores de açúcar.</p> <p>7. Vai contra a ideia de uma reforma tributária simplificadora.</p>	<p>Efetivamente o tributo é regressivo. Entretanto, como já demonstrado no trabalho, os maiores níveis de obesos estão nas camadas de pessoas mais vulneráveis, sendo elas as beneficiadas por esse programa. Além disso, a base sobre um princípio da seletividade conforme a essencialidade traz um remédio para o problema.</p> <p>A resposta ao combate do mercado informal deve vir de outras medidas do Governo, não causa de interrupção de uma política de saúde.</p> <p>O imposto tem tido, alguns anos após a sua implementação, satisfatória redução do número de obesos no México (como se aprofunda adiante).</p> <p>O problema da obesidade é complexo. Contudo, a alimentação é apontada como um dos principais fatores de causa como também de possível solução. A complementariedade de alimentação saudável com práticas esportivas. Assim, por mais complexos que seja, há um indicativo científico no imposto indutor sobre alimentos.</p> <p>Tal problemática não afetará o Brasil, bem como não afetou o México, segundo próprio Relatório da Opas.<sup>282</sup> Isso porque, para o país da América do Norte, a redução foi pequena, com substituição por produção em outros ramos, enquanto no Brasil há uma grande demanda pela produção de combustíveis variados da cana-de-açúcar.</p> <p>Assim como no Brasil, à época o México discutia uma reforma tributária. Contudo, não se pode excluir do debate do sistema tributário sua própria modulação à Constituição e, principalmente, ao respeito aos direitos fundamentais, como o à saúde alimentar.</p>
Argumentos Sociais	<p>1. É responsabilidade das pessoas serem mais saudáveis, não do Governo impor.</p> <p>2. A correlação entre a ingestão de alimentos engordativos e a obesidade não é direta.</p>	<p>Conforme citado na Seção 2, o Estado poderá adotar uma posição de um “pai auxiliador” na tomada de decisão, definida como paternalismo libertário. Assim, as atitudes de um Estado instrutor e conselheiro não cerceiam a liberdade de escolha, mas apenas induzem o cidadão a certa escolha, sem implicar violações de direitos individuais.<sup>283</sup> A ideia central, portanto, é dar à população as informações e instruções necessárias para que seu caminho no momento da escolha seja mais fácil, sem retirar sua possibilidade de escolha ao preferir outro caminho.</p> <p>A correlação não é direta, como poderia se observar no caso do tabaco com políticas antitabaco. Isso se torna claro com o caso de pessoas que consomem esses alimentos e não são obesas. Entretanto, a atuação do Estado não deve se pautar por casos minoritários. Há um aumento dos índices de obesos e de gastos públicos no SUS com doenças derivadas dessa enfermidade, juntamente com o consumo desses produtos.</p>

<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4025719/pdf/AJPH.2013.301630.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2020.

<sup>282</sup> OPAS, 2015, p. 88.

<sup>283</sup> THALER; SUNSTEIN, 2003.

	3. A obesidade está ligada ao sedentarismo, e não à alimentação.	A doutrina nutricional e médica aponta que existem diferentes fatores de risco que afetam o desenvolvimento do conjunto binário, que constituem sobrepeso e obesidade e as doenças a eles relacionadas. Entre os fatores se incluem dieta pouco nutritiva e estilo de vida sedentário. A alimentação é provavelmente o fator que mais influencia a variação do peso, em razão do aumento do consumo de alimentos industrializados e hipercalóricos. Por isso, uma política que adéque a alimentação poderá ter grande vantagem sobre a redução do número de pessoas obesas.
--	--	---

Quanto aos resultados, o relatório traz alguns pontos interessantes do trabalho feito no México. O primeiro deles se cerca dos dados já coletados e apresentados da evolução do consumo desses alimentos tributados no México.

Com a política fiscal implementada desde 2013, os resultados já no final do ano demonstraram que o consumo de bebidas e alimentos açucarados havia diminuído em até 6%, chegando a 17% em dezembro de 2014. Comprovou-se a existência do efeito substituição, aumentando em 7% o consumo das bebidas que não foram tributadas.<sup>284</sup>

Outro estudo promovido por Popkin et al. avaliou o período entre a promulgação da legislação até o ano de 2015, afirmando ter havido efeitos na redução do consumo e números de impacto na população obesa a partir do segundo ano de atuação do tributo.<sup>285</sup>

O Relatório também aponta para um acréscimo de quase dez milhões de dólares (aproximadamente 55 milhões de reais) no ano de 2014 na arrecadação do tributo IEPS no México.<sup>286</sup>

Quanto ao modelo adotado, como já pontuado, o sistema mexicano aponta para um imposto além do IVA, o que já difere do nosso sistema como todo. Nesse sentido, adotar, no Brasil, um sistema similar depende da aprovação de uma reforma tributária unificadora dos impostos sobre consumo. Entretanto, há outras possibilidades similares no sistema tributário brasileiro, a depender da vontade do legislador sobre o programa desejado de combate à obesidade.<sup>287</sup>

Como pontua Celso de Barros Moreira Neto, os caminhos para essa tributação poderiam passar por: a) majoração do IPI; b) majoração do Cofins; c) criação de um novo imposto; d) por Contribuição sobre Domínio Econômico (CIDE); e) Contribuição Social (CS).

<sup>284</sup> OPAS, 2015, p. 61.

<sup>285</sup> POPKIN, Barry et al. In Mexico, Evidence of Sustained Consumer Response Two Years After Implementing a Sugar-Sweetened Beverage Tax. *Health Affairs*, v. 36, Issue 3, 2016. Disponível em: <https://www.healthaffairs.org/doi/full/10.1377/hlthaff.2016.1231>. Acesso em: 24 ago. 2020.

<sup>286</sup> OPAS, 2015, p. 62.

<sup>287</sup> CORREIA NETO, 2020, p. 31-46.

Afastada a possibilidade de uma Reforma Tributária que una o IPI ao ICMS e ISS, a majoração do IPI seria uma via capaz de gerar uma alteração do consumo em razão de alguns motivos. O primeiro deles seria a abrangência nacional do imposto e sua incidência igual em todas as regiões, de modo que nenhum governador ou aspecto político regional atrapalhe uma atuação do programa público de promoção da saúde alimentar, o que poderia ser afetado em caso de uso do ICMS.

Outro ponto seria a abertura dada no inciso I do § 3º do art. 153, de que o imposto “será seletivo, em função da essencialidade do produto”. Em comparação ao ICMS, a seletividade conforme a essencialidade do produto tem certa discussão na doutrina. Hugo de Brito Machado afirma que a Constituição de 1988 apenas admitiu a possibilidade de um ICMS seletivo. De outro modo é o posicionamento de Roque Antonio Carrazza,<sup>288</sup> Regina Helena Costa<sup>289</sup> e Leonardo Buisa Freitas,<sup>290</sup> para os quais essa deve ser lida como “deverá”.

André Mendes Moreira e Thelson Barros comprovam que, no caso do IPI, a seletividade é respeitada:

Na categoria de produtos de higiene e cuidados pessoais, destacam-se os seguintes bens: preparados antissolares (0%), fio dental (0%), xampu (7%), desodorante (7%), água-de-colônia (12%), óculos de sol (15%), aparelho para barbear (20%), preparação para barbear (22%), produtos de maquiagem para lábios e mãos (22%) e perfume (42%).

O estudo isolado dos dados acima permite inferir que a definição das alíquotas na categoria de higiene pessoal respeitou o princípio da seletividade, pois os produtos ligados a saúde [...] são menos tributados do que produtos ligados à estética [...].<sup>291</sup>

A majoração da Cofins ou a criação de uma nova contribuição social sofrem do mesmo mal: a possível reforma tributária. Em ambas as propostas apresentadas e já citadas, há uma união dos impostos sobre o consumo com as contribuições PIS e Cofins. Além disso, ambas dependem de vinculações ao custeio da saúde.<sup>292</sup>

Essa realidade já foi apresentada anteriormente como um fator interessante para um programa de retroalimentação do combate à obesidade e ao sobrepeso, afinal, o custo do SUS, hoje, é alto. Assim, o refinanciamento da saúde a partir desses tributos pode ser, ainda, ponto de demonstração para angariar apoio popular.<sup>293</sup>

<sup>288</sup> CARRAZZA, Roque Antônio. *ICMS*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 315.

<sup>289</sup> COSTA, Regina Helena. *Curso de Direito Tributário*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 396.

<sup>290</sup> FREITAS, 2019, p. 251.

<sup>291</sup> MOREIRA; MOTTA, 2017, p. 37.

<sup>292</sup> CORREIA NETO, 2020, p. 41-44.

<sup>293</sup> OPAS, 2015, p. 36.

A criação de um novo imposto, com base no artigo 154, inciso I, da Constituição Federal, já apresenta um caminho mais difícil de sua configuração, mesmo que mais próximo ao IEPS. Sua definição de fato gerador, a dificuldade de estruturação e, o que mais chama a atenção, a propaganda negativa de aumento da carga tributária, tornam o novo imposto inviável. Em que pese na reforma se apresentar como um novo imposto, substituiria cinco tributos por apenas dois.

Por fim, a CIDE também é apontado como um caminho viável e defendido por algumas entidades que dialogam sobre o tema.<sup>294</sup> Também há o posicionamento favorável quanto ao fato de ser competência da União (art. 149, CF). Outro ponto interessante está no desenho normativo possível para a regra matriz do tributo. Seria viável instituir a CIDE sobre a fabricação de produtos açucarados, por exemplo, aplicando uma alíquota *ad valorem*, tendo por base de cálculo o faturamento, a receita bruta ou o valor da operação, bem como medidas decididas pelo legislador (art. 149, § 2º, III).<sup>295</sup>

Essa última opção acaba por se aproximar do IEPS em alguns pontos. O primeiro deles é a possibilidade de o legislador definir com profundidade os fatos geradores e os produtos sobre os quais recairão o tributo. No imposto mexicano, a definição é construída no artigo 3º, o qual define, para os efeitos de incidência, o que se entende por cada um dos produtos a serem tributados, como, por exemplo:

Art. 3º

I. Bebidas con contenido alcohólico, las bebidas alcohólicas y las bebidas refrescantes, de acuerdo con lo siguiente:

a) Bebidas alcohólicas, las que a la temperatura de 15º centígrados tengan una graduación alcohólica de más de 3ºG.L., hasta 55ºG.L., incluyendo el aguardiente y a 10 de 119 los concentrados de bebidas alcohólicas aun cuando tengan una graduación alcohólica mayor.

b) Bebidas refrescantes, las elaboradas con un mínimo de 50% a base de vino de mesa, producto de la fermentación natural de frutas, pudiéndose adicionar agua, bióxido de carbono o agua carbonatada, jugo de frutas, extracto de frutas, aceites esenciales, ácido cítrico, azúcar, ácido benzoico o ácido sórbico o sus sales como conservadores, así como aquéllas que se elaboran de destilados alcohólicos diversos de los antes señalados.

A CIDE se aproxima, na ideia, de um tributo especial com alíquota *ad valorem*. A experiência mexicana relatada no Relatório da Opas demonstra que os tributos específicos somados a alíquotas *ad valorem* são a forma ideal para a aplicação desse programa fiscal.<sup>296</sup>

<sup>294</sup> ACT BRASIL – Associação de Combate ao Tabagismo. Por uma reforma tributária em favor da saúde. *Nota Técnica*, p. 10-11, 2020.

<sup>295</sup> CORREIA NETO, 2020, p. 43.

<sup>296</sup> OPAS, 2015, p. 66.

Quanto à destinação da arrecadação, a vinculação dos valores arrecadados a serviços de saúde ou seguridade social poderiam ser vistos com óbices a partir da interpretação do artigo 149, em conjunto com o artigo 195 da Constituição Federal. No entanto, não há óbices à vinculação da CIDE ao subsídio tanto direto quanto indireto a programas de incentivo a produções agrícolas naturais, ou ao preço de frutas, verduras ou alimentos orgânicos.<sup>297</sup>

Portanto, visualizando a proposta implementada no México e possivelmente adaptada ao Brasil, o caminho correto para a efetividade desse programa fiscal se cercaria ou da atuação do Imposto Seletivo, como transcrito em sua conceituação das Propostas de Emenda à Constituição, ou da CIDE sobre bebidas açucaradas e alimentos engordativos, em caso de manutenção do atual sistema tributário.

No que toca ao debate feito anteriormente na Seção 3, o trabalho se propõe a pensar em uma atuação fiscal indutora que seja para sobretaxar, por um lado, e isentar do outro. O posicionamento ideal seria, em um primeiro momento, a partir de um único imposto, de modo a facilitar o equilíbrio fiscal e o controle externo das contas públicas. Contudo, em um sistema no qual não há simplificação, a proposta vinda através de uma contribuição, com fácil tramitação legislativa e baixo empecilho em aplicação, somada à reversão em subsídios de produção de alimentos mais orgânicos, hortaliças e alimentos com melhores índices nutricionais, favorecem, perante o sistema vigente, a escolha por esse caminho.

#### 4.3.2 Modelo Chileno – rotulagem de alimentos

Outro estudo de caso interessante para este trabalho está no Chile, que não adotou medidas fiscais para o combate à obesidade, porém, focou suas atividades regulatórias e indutoras nos rótulos dos alimentos cujo consumo desejavam ver diminuído.

No Brasil, a premissa de que informações nutricionais podem influenciar na decisão do consumidor é tomada como verdadeira pelos órgãos reguladores. Segundo Resolução da Anvisa, todo alimento embalado que vai ser comercializado deve apresentar rótulo,<sup>298</sup> seguindo a norma constitucional de direito à informação. A RDC nº 360/2003 prevê que essa rotulagem nutricional facilitará a decisão do consumidor por alimentos mais saudáveis, pois considera que a informação declarada poderá ser um alerta, contemplando as estratégias e

---

<sup>297</sup> CORREIA NETO, 2020, p. 43-44.

<sup>298</sup> BRASIL. Secretaria de Vigilância Sanitária- SVS/ANVISA. *Resolução RDC nº 259, de 20 de setembro de 2002. Regulamento Técnico sobre Rotulagem de Alimentos Embalados*. Brasília, 2002. Disponível em: [https://lcqa.farmacia.ufg.br/up/912/o/resoluo\\_rdc\\_n\\_259\\_2002\\_-\\_rotulagem\\_em\\_geral.pdf](https://lcqa.farmacia.ufg.br/up/912/o/resoluo_rdc_n_259_2002_-_rotulagem_em_geral.pdf). Acesso em: 2 set. 2020.

políticas de saúde dos países em benefício da saúde do consumidor, que, com isso, conhecerá as propriedades nutricionais dos alimentos.<sup>299</sup>

Reverberada na PNAN, a rotulagem nutricional fortalece a capacidade de análise e decisão do consumidor, portanto, essa ferramenta deve ser clara e precisa para que possa auxiliar na escolha de alimentos mais saudáveis.<sup>300</sup> No entanto, há a ideia de que somente a informação do que compõe o produto não é suficiente para integrar uma ação pública. Estudos ao redor do mundo mostram que somente disponibilizar as informações nutricionais acaba por dificultar o entendimento do consumidor, em razão de uma baixa educação sobre nutrientes e uma linguagem muito técnica.

Dentro dos modelos apresentados hoje, o mais buscado é o da rotulagem frontal, onde as informações encontram-se na parte frontal da embalagem e em um local visível.<sup>301</sup> O modelo chileno adota o sistema da rotulagem frontal, conhecido, na doutrina internacional, pela sigla FOP (*front-of-pack*). Há, ainda, suas subdivisões, denominadas: modelos interpretativos, semi-interpretativos, não interpretativos e híbridos.

O primeiro desses modelos é considerado mais livre, podendo adotar diferentes métricas para cada substância analisada ou mesmo diferentes formas de chamar a atenção do consumidor. Sua desvantagem é apontada na falta de clareza da informação correta sobre o parâmetro utilizado, podendo variar, inclusive, dentro de produtos de mesma linha de consumo.<sup>302</sup>

Já o modelo semi-interpretativo adota um sistema de alertas por símbolos, tendo como padrão uma ideia de informar ao consumidor quando há alta, média ou baixa concentração de um ingrediente que pode lhe causar danos nutricionais, como, por exemplo, alertas de altas taxas de gordura ou sal. O modelo chileno segue essa forma de regulação, conforme apregoa sua Lei n. 20.606, de 2015.<sup>303</sup>

---

<sup>299</sup> BRASIL. Secretaria de Vigilância Sanitária- SVS/ANVISA. *Resolução RDC nº 359 de 23 de dezembro de 2003*. Regulamento Técnico de porções de alimentos embalados para fins de Rotulagem Nutricional. Brasília, 2003. Disponível em: [http://portal.anvisa.gov.br/documents/33880/2568070/res0359\\_23\\_12\\_2003.pdf/76676765-a107-40d9-bb34-5f05ae897bf3](http://portal.anvisa.gov.br/documents/33880/2568070/res0359_23_12_2003.pdf/76676765-a107-40d9-bb34-5f05ae897bf3). Acesso em: 2 set. 2020.

<sup>300</sup> BRASIL, 2008, p. 11-13.

<sup>301</sup> MACHÍN, Leandro et al. Consumer perception of the healthfulness of ultra-processed products featuring different front-of-pack nutrition labeling schemes. *Journal of Nutritional Education and Behavior*, v. 49, p. 330-338, 2017.

<sup>302</sup> PEREIRA, Renata Vaqueiro. *Efeito dos modelos de alerta nutricional na percepção da saudabilidade pelo consumidor brasileiro*. 2019. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Ciência e Tecnologia de Alimentos, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019. p. 19.

<sup>303</sup> CHILE. Ministerio de Salud. Ley 20.606, de 15 de noviembre de 2015. Modifica o Decreto nº 977, de 1996, que aprova o regulamento sanitário dos alimentos. *Diário Oficial da República do Chile*, Chile, 2015.

Um exemplo desse modelo está no sistema semafórico de alertas, em que as embalagens devem trazer tais informações por cores de alerta, lembrando um semáforo de trânsito. A citada PLS 489/2008, do Senador Cristovam Buarque, tem como proposta a alteração do modelo de rotulagem brasileiro para essa forma, alterando o Decreto n. 986, de 21 de outubro de 1969, passando o § 5º do artigo 11 a seguir essa redação: “5º Para orientar a escolha de uma alimentação saudável, os rótulos das embalagens dos alimentos deverão trazer selo de identificação nas cores vermelho, amarelo e verde em função de sua composição nutricional, conforme dispuser o regulamento.”

O terceiro modelo, usado pelo no Brasil, é o não interpretativo, pelo qual se adota um sistema com base no chamado valor diário de referência (GDA – *Guideline Daily Amount*), vendido com indicadores como “valores definidos conforme tabela de 2000 kcal por dia”. Entretanto, pesquisas demonstraram que esse modelo é considerado de mais difícil entendimento por parte dos consumidores.<sup>304</sup>

A desvantagem desse modelo está na necessidade de conhecimento nutricional prévio para seu entendimento, afirmando que seria necessário ao consumidor conhecer as substâncias mostradas e as quantidades ideais diárias de sua dieta nutricional, como também compreender os cálculos das proporções ali demonstradas na tabela com a quantidade do próprio produto (por exemplo, um produto que venha com 300 ml tenha indicações com base em 100 ml). Por fim, a localização dos selos é criticada, em razão de estarem localizados na base da embalagem, o que leva a frequentemente acabarem sobrepostos nas gondolas de venda.<sup>305</sup>

Já o modelo híbrido adota elementos com base no GDA somado a elementos semafóricos ou de alertas por símbolos. Suas desvantagens ainda se ligam à presença dos valores do GDA, os quais acabam dificultando o acesso a informações claras e rápidas frente a informações técnicas de alimentos.

O modelo chileno adota o sistema semi-interpretativo. Sua implementação aconteceu em 2015, em uma parceria entre o governo local, a ONU e a Opas, uma vez constatada um aumento exponencial nos índices de pessoas com sobrepeso e obesas no país. A busca era pela conscientização nutricional e, principalmente, de evitar o crescimento dos índices nas idades mais baixas. Por isso, a própria lei que cria o sistema cita a proibição de vendas de alguns produtos em estabelecimentos educacionais (art. 4º), sistema de alertas e educação

---

<sup>304</sup> CRUZ-GÓNGORA, Vanessa de la et al. Understanding and acceptability by Hispanic consumers of four front-of-pack food labels. *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, v. 28, n. 14, 2017.

<sup>305</sup> FALKENBURGER, Priscila; SCOZ, Murilo. Diretrizes projetuais para sistemas de advertência em embalagens de alimentos ultraprocessados. *Revista Brasileira de Design da Informação*, São Paulo, v. 16, n. 3, p. 374-387, 2019.

nutricional como parte do currículo escolar (art. 6º), proibição de direcionamento comercial desses produtos para crianças menores (art. 7º e 9º).<sup>306</sup>

Na intenção de reduzir, frear ou inverter a curva de crescimento desses números, foi implementado um sistema de alertas nos alimentos que ultrapassem, em sua composição, índices de gorduras, sal e calorias. Os sinais seriam como os de trânsito, com formato octogonal da cor preta, em um lugar no alto da embalagem e em destaque.

Outro ponto que chama a atenção na política chilena também é o acréscimo do alerta escrito “alto em”, indicando facilmente, ao consumidor, o excesso de algum ingrediente. A pesquisa de Khandapur et al.<sup>307</sup> indica que essa facilidade de identificação e o entendimento do conteúdo da informação alteram significativamente as escolhas saudáveis feitas pelos consumidores.

O caso chileno, portanto, também realiza uma atividade regulatória sobre a economia, conforme a proposta macro deste trabalho, com o objetivo de reduzir os índices de obesidade e sobrepeso. A sua atuação, no entanto, não se utiliza de uma forma tributária, como proposta, diferindo desta dissertação. Entretanto, sua visualização é de interesse deste estudo, pois já se admitiu que apenas uma atuação tributária não levará uma política de promoção de saúde alimentar à eficiência desejada.

Nesse ponto, cumpre ressaltar que a política adotada no México também prevê sua atuação sobre a rotulagem e alertas aos consumidores. Juntamente com a instituição do IEPS sobre produtos, o governo implementou um sistema não interpretativo com base no GDA.

Os resultados da atuação indutora do Estado Chileno já foram comprovados em pesquisa divulgada pela Universidade do Chile, elaborada em parceria com a Universidade Diego Portales (Chile) e a Universidade da Carolina no Norte (Estados Unidos). O estudo foi elaborado para questionar mães e estudantes sobre a mudança de regras. As conclusões demonstraram uma redução no comércio dos produtos com alertas, com uma queda de 25% na compra de bebidas açucaradas e 14% na compra de alimentos com farinha branca, como cereais matinais. A pesquisa também evidenciou uma grande mudança na aceitação dos entrevistados com os produtos, ligando o alerta a um conhecimento sobre as qualidades nutricionais dos alimentos.<sup>308</sup>

---

<sup>306</sup> CHILE, 2015.

<sup>307</sup> KHANDAPUR, Neha et al. Choosing a front-of-package warning label for Brazil: A randomized, controlled comparison of three different label designs. *Public in Food Reaserch Internacional*, v. 121, p.854-861, July 2019.

<sup>308</sup> CORREA, Teresa et al. Reponses to the Chilean law of food labeling and advertising: exploring knowledge, perceptions and behaviors of mothers of young children. *International Journal of Behavioral Nutrition and*

Baseado na fórmula chilena e no estudo citado, o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) apresentou uma proposta<sup>309</sup> para os legisladores brasileiros com vistas a alterar as formas de rotulagem no Brasil para o sistema semi-interpretativo e proibir a veiculação de propagandas desses produtos no País. A diferença se encontra no símbolo escolhido, pois a proposta prevê um triângulo com escritos “alto em” ao invés do octogonal chileno, cuja alteração uma pesquisa da Universidade de Brasília (UnB)<sup>310</sup> adiantou que seria de pouca relevância.

Quanto à proposta deste trabalho, em uma visão macro do combate à obesidade, com atuação através da Política Nacional de Promoção de Saúde e da Política Nacional de Promoção Alimentar, a alteração da rotulagem de alimentos vem como mais uma medida para fortalecer os caminhos da redução dos números. A somatória de uma política de informação do consumidor com o aumento nos valores desses produtos poderá trazer grandes benefícios à alimentação da população. Também é importante lembrar sua vantagem de aplicação ao se tratar de uma política menos agressiva ao mercado e menos onerosa ao Estado contudo, não há um benefício fiscal que possa ser reinvestido, como ocorreria na aplicação tributária, na saúde emergencial daqueles que já sofrem desse mal e acabam por bater na porta do SUS.

Logo, em que pese possam parecer sistemas de atuação diferentes, a posição adotada por este trabalho é que são complementares e possuem benefício mútuo, o que leva à conclusão de que os maiores beneficiados da somatória dessas ações seriam os brasileiros.

---

*Physical Activity*, Chile, p. 16-21, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1186/s12966-019-0781-x>. Acesso em: 19 nov. 2020.

<sup>309</sup> IDEC – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. *Rotulagem nutricional frontal de advertência*. Disponível em: <https://idec.org.br/direitodesaber/proposta#:~:text=A%20proposta%20do%20Idec%20visa,ingredientes%20e%20a%20tabela%20nutricional>. Acesso em: 4 set. 2020.

<sup>310</sup> POLARI, Ananda Silva. *Efeito da presença de rotulagem nutricional frontal sobre o tempo para realização de escolhas alimentares entre adultos brasileiros*. 2019. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciências da Saúde, Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

## 5 CONCLUSÃO

O presente trabalho tratou de apresentar uma ideia de uso da tributação extrafiscal com base no princípio da seletividade conforme a essencialidade nos tributos sobre consumo, para combater a doença obesidade e concretizar o direito fundamental à saúde alimentar.

Em um primeiro momento, observou-se a evolução clara do perfil nutricional mundial nas últimas décadas. Conforme apontado, o crescimento exponencial de pessoas com sobrepeso e obesidade está relacionado com o igual crescimento no consumo de produtos com qualidade nutricional baixa. Alimentos hiperconservados, embutidos e *fast-foods* caminharam para se tornar parte da dieta básica de muitos ao redor do globo.

No mesmo período histórico, por sua vez, é fácil notar a ampliação dos conteúdos dos direitos fundamentais, como se nota no direito fundamental à saúde, esculpido na Carta Magna brasileira em seu artigo 196.

De um direito garantidor do funcionamento de serviços médico-hospitalares, o direito à saúde passou a ser visto como um direito ao fornecimento de saúde digna aos cidadãos. Dentro desse conteúdo está a garantia, aos cidadãos, de se alimentarem com qualidade, como parte de uma prevenção a diversas doenças, bem como o respeito ao princípio central da Carta de 1988.

Nessa realidade, o PNPS, em especial seu braço de efetivação do direito citado, o PNAN, exerce a garantia da execução de programas com o objetivo de prover esse acesso. No entanto, a política alimentar mais utilizada pelo governo é a cesta básica, que não está ligada ao direito fundamental à saúde alimentar.

Com ideia de desonerar alimentos básicos da dieta do brasileiro, a cesta básica foi instituída em um cenário no qual era necessário a intervenção do Estado para fornecer alimentos à população, pois ela padecia de fome e desnutrição. Essa realidade não é a mesma dos tempos atuais. O cenário nutricional brasileiro é o de uma população que se alimenta muito, e mal.

Dessa forma, a dissertação buscou investigar a possibilidade do uso de programas de intervenção do Estado na economia, com o intuito de induzir a população a se alimentar melhor. A proposta se centra em uma política fiscal a partir das externalidades dos produtos, de acordo com a teoria pigouviana, uma regulação do mercado de modo a equilibrar as externalidades negativas dos produtos com piores índices nutricionais com uma sobretaxação, bem como as externalidades positivas de produtos mais naturais com induções e subsídios.

A possibilidade de o Estado intervir na economia não é uma novidade no cenário brasileiro, ao contrário. Desde a Constituição de 1988, os artigos 173 e 174 abriam as portas ao Estado para que se tornasse um regulador, fomentador e indutor do mercado naquilo que lhe parecesse designar os melhores caminhos aos brasileiros. Por óbvio, entender esse caminho passa por compreender que a própria Carta Magna deixou claros os objetivos fundamentais da República em relação aos direitos fundamentais.

Entre as formas de atuação do Estado na economia, há, evidentemente, o uso do poder de tributar do Estado. O tributo passa a ter, no Estado Democrático de Direito, duas funções a serem utilizadas para alterar a realidade social e econômica em busca da contemplação desse caminho: a função fiscal e a extrafiscal. Como bem visto, a função fiscal buscará simplesmente arrecadar valores, os quais poderão ser utilizados para pagamento e intervenção direta em políticas públicas. A função extrafiscal, por sua vez, buscará o “algo a mais”, ou seja, além da arrecadação.

O trabalho parte da premissa do uso da função extrafiscal dos tributos, em especial com o princípio da seletividade conforme a essencialidade do produto como instrumento de uma política fiscal de saúde no combate preventivo à obesidade, buscando não a arrecadação sobre produtos insalubres, mas sim induzir os cidadãos a terem uma alimentação melhor.

Para isso, se visualizam seus contornos e possíveis choques com outros princípios tributários e, igualmente, as adequações a serem feitas para que haja uma legalidade na forma jurídica dessa ação governamental. A conclusão desta parte demonstra uma ideia favorável no uso do princípio da seletividade de acordo com a essencialidade do produto para que se gerem alíquotas maiores para produtos com externalidades negativas e menores ou até subsídios para produtos de externalidade positivas. Importa registrar, ademais, que não se encontram possíveis choques com princípios como a igualdade tributária, a capacidade contributiva e a neutralidade concorrencial, os quais a doutrina demonstra como possíveis balizadoras do uso da seletividade segundo a essencialidade.

Apresentada a realidade jurídica de seu uso, é importante notar que tal ideia já é utilizada em outros países e pesquisada ao redor do globo. Dessa forma, demonstrou-se haver efeitos positivos de políticas públicas pelo mundo que seguem igual padrão, apontando as diferenças existentes e os modelos que o Brasil poderá visualizar ao aplicar o seu programa de combate. Cabe ressaltar tratar-se de uma política multifuncional, sendo a tributação a parte de um todo. Assim, o estudo e o entendimento da importância de se somar à política fiscal com políticas de informação, educação e instrução da população sobre seus hábitos alimentares trarão resultados ainda melhores.

Exatamente por ser uma política multifuncional, os dois casos analisados demonstram como a ação do Estado pode ser feita de diferentes formas: a ação tributária, como no México, e a ação de rotulagem, como no Chile. Ambas apontam para indicadores de sucesso em suas atuações no período entre sua promulgação até a presente pesquisa. No entanto, suas dificuldades e as possíveis críticas indicam, igualmente, que a melhor forma de combate ainda passa por uma ação governamental em diferentes áreas, como a tributação, a educação, a informação e a provisão de alimentos básicos de melhor qualidade, por exemplo, uma cesta básica que se adéque à realidade nutricional brasileira, auxiliando no combate à obesidade.

## REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. *Porque as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. Tradução de Cristiana Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- ACT BRASIL – Associação de Combate ao Tabagismo. Por uma reforma tributária em favor da saúde. *Nota Técnica*, p. 10-11, 2020.
- ASSOCIAÇÃO DE COMBATE AO TABAGISMO – ACT Brasil. *Tributação sobre bebidas açucaradas*. Disponível em: <http://actbr.org.br/tributacao-de-bebidas-adocadas>. Acesso em: 30 mar. 2020.
- ÁVILA, Humberto. *Teoria da igualdade tributária*. 3. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2015.
- BAHIA, Luciana et al. The costs of overweight and obesity-related diseases in the Brazilian public health system: cross-sectional study. *BMC Public Health*, v. 12, p. 440, 2012. Disponível em: <http://www.biomedcentral.com/1471-2458/12/440>. Acesso em: 27 mar. 2020.
- BALEEIRO, Aliomar. *Direito Tributário brasileiro*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 16. ed. atual. por Dejalma de Campos. Rio de Janeiro: Forense, 2008.
- BARRETTO, Sérgio A. J.; CYRILLO, Denise C.; COZZOLINO, Silvia M. F. Análise nutricional e complementação alimentar de cesta básica derivada do consumo. *Revista de Saúde Pública*, v. 32, n. 1, p. 29-35, 1998.
- BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional contemporâneo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- BATIS, Carolina et al. First-year evaluation of Mexico's tax on nonessential energy-dense foods: an observational study. *PLoS Med*, 2016. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4933356/>. Acesso em: 1º abr. 2020.
- BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do Direito Tributário*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1972.
- BERCOVICI, Gilberto. A Constituição e o papel do Estado no domínio econômico. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, Curitiba, v. 2, p. 119, 2002.
- BERCOVICI, Gilberto. Constituição econômica e desenvolvimento. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional* (Anais do V Simpósio Nacional de Direito Constitucional), n. 5, p. 203-219, 2004.
- BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (coord.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 143-162.

BERNAUD, Renata Rolla. *A promoção do Direito Fundamental à saúde a partir da tributação extrafiscal: uma análise em face do consumo de tabaco, bebida alcoólica e alimentos não saudáveis*. 2015. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

BEVILACQUA, Lucas. Auxílios do Estado em face da Organização Mundial do Comércio. *Revista Direito Tributário Atual*, n. 24. São Paulo: IBDT/Dialética, 2010. p. 333.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Emenda Constitucional n. 45/2019a*. Altera a Constituição Federal de 1988. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1728369&filename=PEC+45/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1728369&filename=PEC+45/2019). Acesso em: 25 mar. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *PL 5525.2016*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2087332>. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 399 de 1938*. Aprova o regulamento para execução da Lei n. 185, de 14 de janeiro de 1936, que institui as Comissões de Salário Mínimo. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-399-30-abril-1938-348733-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 30 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. *Política Nacional de Alimentação e Nutrição*. 3. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2008.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. *Política Nacional de Promoção da Saúde*. 3. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2010.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006*. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm). Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. Secretaria de Vigilância Sanitária- SVS/ANVISA. *Resolução RDC nº 259, de 20 de setembro de 2002*. Regulamento Técnico sobre Rotulagem de Alimentos Embalados. Brasília, 2002. Disponível em: [https://lcqa.farmacia.ufg.br/up/912/o/resoluo\\_rdc\\_n\\_259\\_2002\\_-\\_rotulagem\\_em\\_geral.pdf](https://lcqa.farmacia.ufg.br/up/912/o/resoluo_rdc_n_259_2002_-_rotulagem_em_geral.pdf). Acesso em: 2 set. 2020.

BRASIL. Secretaria de Vigilância Sanitária- SVS/ANVISA. *Resolução RDC nº 359 de 23 de dezembro de 2003*. Regulamento Técnico de porções de alimentos embalados para fins de Rotulagem Nutricional. Brasília, 2003. Disponível em: [http://portal.anvisa.gov.br/documents/33880/2568070/res0359\\_23\\_12\\_2003.pdf/76676765-a107-40d9-bb34-5f05ae897bf3](http://portal.anvisa.gov.br/documents/33880/2568070/res0359_23_12_2003.pdf/76676765-a107-40d9-bb34-5f05ae897bf3). Acesso em: 2 set. 2020.

BRASIL. Senado Federal. *PLS 489/2008*. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/88858>. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei n. 2.183/2019b*. Cria uma Contribuição sobre o Domínio Econômico de 20% para bebidas açucaradas. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7939786&ts=1572879561241&disposition=inline>. Acesso em: 25 mar. 2020.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Edipro, 2017.

BOBBIO, Noberto. *Teoria das formas de governo*. Tradução de Luiz Sergio Henriques. São Paulo: Edipro, 2017.

BOMFIM, Diego. *Extrafiscalidade: identificação, fundamentação, limitação e controle*. São Paulo: Noeses, 2015.

BOVOLENTA, Gisele A. Cesta Básica e assistência social: notas de uma antiga relação. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 130, p. 507-525, set./dez. 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2002.

BUFFON, Marciano. *Tributação e dignidade humana entre os direitos e deveres fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

CALIENDO, Paulo. Limitações constitucionais ao poder de tributar com finalidade extrafiscal. *NOMOS, Revista do Programa de Pós-graduação em Direito da UFC*, v. 33, p. 171-206, jun.-dez. 2013.

CALIENDO, Paulo. Princípio da neutralidade fiscal. In: PIRES, Adilson Rodrigues; TORRES, Heleno Taveira (org.). *Princípios de Direito Financeiro e Tributário – estudos em homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 536.

CALIENDO, Paulo; COSTA-SILVA, Bruno M. Direito à saúde, alimentação saudável e extrafiscalidade. *Revista de Direito do Consumidor*, v. 108, ano 25. São Paulo: Ed. RT, nov.-dez. 2016. p. 191-210.

CALLON, Michel. An essay on framing and overflowing: economic externalities revisited by sociology. In: CALLON, Michel. *The laws of the markets*. Oxford: Blackwell Publishers, 1998. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1111/j.1467-954X.1998.tb03477.x>. Acesso em: 2 abr. 2020.

CANAZARO, Fábio. *Essencialidade tributária: igualdade, capacidade contributiva e extrafiscalidade na tributação sobre o consumo*. Porto Alegre: Livraria dos Advogados Editora, 2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição dirigente e a vinculação do legislador*. Coimbra: Almedina, 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

CARDOSO, Larissa Barbosa. *Essays on economics of obesity and food prices: theory and evidences for Brazil*. 2015. Tese (Doutorado em Economia) – Curso de Pós-Graduação em Economia, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/132933>. Acesso em: 2 abr. 2020.

CARNEIRO, Bernardo Lima Vasconcelos. *A efetivação jurisdicional do direito à saúde: para uma análise da temática sob uma ótica tópica e concretista*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

CARRAZZA, Roque Antônio. *ICMS*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

CHILE. Ministerio de Salud. Ley 20.606, de 15 de noviembre de 2015. Modifica o Decreto nº 977, de 1996, que aprova o regulamento sanitário dos alimentos. *Diário Oficial da República do Chile*, Chile, 2015.

COELHO, Saulo de Oliveira Pinto. Direitos humanos entre discurso e ideologias: a plurivocidade semântica dos direitos fundamentais, a necessidade de crítica democrática permanente e o risco permanente de reviravolta autoritária. In: MACHADO, Ednilson Donisete; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de (coords.). *Direitos fundamentais e democracia I*. Organizado por Conpedi/Uninove. Florianópolis: FUNJAB, 2013.

COELHO, Saulo de Oliveira Pinto. Para uma crítica das críticas ao discurso dos Direitos Humanos e Fundamentais: da Desconstrução do Jushumanismo ao Jushumanismo Crítico. *Revista de Direitos Humanos e Efetividade*, Minas Gerais, v. 1, n. 2, p. 1-18, jul-dez. 2015.

COELHO, Saulo Pinto. Reconhecimento, experiência e historicidade: considerações para uma compreensão dos direitos humanos fundamentais como (in)variáveis principiológicas do Direito nas sociedades democráticas contemporâneas. In: FARIAS, José Fernando de Castro; SOBREIRA, Enoque Feitosa; OLIVEIRA JR., José Alcebíades (org.). *Filosofia do Direito*. Florianópolis: Conpedi/FUNJAB, 2012. p. 289-310.

CORREA, Teresa et al. Reponses to the Chilean law of food labeling and advertising: exploring knowledge, perceptions and behaviors of mothers of young children. *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, Chile, p. 16-21, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1186/s12966-019-0781-x>. Acesso em: 19 nov. 2020.

CORREA, Samantha. *Tributação no Estado Democrático de Direito: a função social dos tributos*. 2012. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

CORREA, Walter Barbosa. *Contribuição ao estudo da extrafiscalidade*. São Paulo: Bentivegna, 1964.

CORREIA, Teresa et al. Responses to the Chilean law of food labeling and advertising: exploring knowledge, perceptions and behaviors of mothers of young children. *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, v. 16, n. 21, 2019. Disponível em: <https://ijbnpa.biomedcentral.com/track/pdf/10.1186/s12966-019-0781-x>. Acesso em: 29 abr. 2020.

CORREIA NETO, Celso de Barros. *O avesso do tributo: incentivos e renúncias fiscais no Direito brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2016.

CORREIA NETO, Celso de Barros. Tributação das bebidas açucaradas no Brasil: caminho para sua efetivação. *Estudo Técnico da Consultoria Legislativa*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020.

CORREIA NETO, Celso de Barros et al. *Reforma Tributária – PEC 110/2019, do Senado Federal, e PEC 45/2019, da Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados: Consultoria Legislativa, 2019.

CORNELSEN Laura, GREEN Rosemary, DANGOUR Alan, Smith Richard. Why fat taxes won't make us thin. *Journal of Public Health (Oxf)*, v. 37, n. 1, p. 18-23, 2015. Disponível em: doi:10.1093/pubmed/fdu032. Acesso em: 12 ago. 2020.

COSTA, Regina Helena. *Curso de Direito Tributário*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

CRUZ-GÓNGORA, Vanessa de la et al. Understanding and acceptability by Hispanic consumers of four front-of-pack food labels. *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, v. 28, n. 14, 2017.

DALL'AGNOL, Darlei. O igualitarismo liberal de Dworkin. *Kriterion*, Belo Horizonte, nº 111, jun. 2005.

DANILEVICZ, Rosane Beatriz J. *A essencialidade como princípio constitucional à tributação: sua aplicação pela seletividade*. 2008. 140 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

DEWEY, Caitlin. Why the British soda tax might work better than any of the soda taxes that came before. *The Washington Post*, 21 maio 2018. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2018/03/21/why-the-british-soda-tax-might-work-better-than-any-of-the-soda-taxes-that-came-before-it/>. Acesso em: 29 abr. 2020.

DIAS, Patrícia Camacho et al. Obesidade e políticas públicas: concepções e estratégias adotadas pelo governo brasileiro. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 7, p. 3-4, 2017. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2017000705001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2017000705001&lng=en&nrm=iso).

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

DYE, Thomas R. Models of politics; some help in thinking about public policy. Tradução de Francisco G. Heidemann, Esag-Udesc. In: DYE, Thomas R. *Understanding public policy*. 11. ed. New Jersey: Prentice-Hall, 2005.

ENDRES, Melina Gruber; SILVA, Bruno Martins da Costa. Reflexões sobre justiça social e liberdade em relação à tributação extrafiscal de alimentos nocivos à saúde. In: ZAMBAM, Neuro José; KAMPHORST, Marlon André (org.). *Estudos sobre Amartya Sen: justiça, liberdade e desenvolvimento*. v. 2, 1. ed. Porto Alegre: Editora Fi, 2017. p. 299-316.

ESCOBAR, Maria A. Cabrera et al. Evidence that a tax on sugar sweetened beverages reduces the obesity rate: a meta-analysis. *BMC Public Health*, n. 13, p. 1072, 2013. Disponível em: <https://bmcpublihealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/1471-2458-13-1072>. Acesso em: 29 abr. 2020.

ESTURILIO, Regiane Binhara. *A seletividade no IPI e no ICMS*. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

FALKENBURGER, Priscila; SCOZ, Murilo. Diretrizes projetuais para sistemas de advertência em embalagens de alimentos ultraprocessados. *Revista Brasileira de Design da Informação*, São Paulo, v. 16, n. 3, p. 374-387, 2019.

FAO – Food and Agriculture Organization et al. *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo*. Fomentando la resiliencia climática en aras de la seguridad alimentaria y la nutrición. Roma: FAO, 2018.

FERRAZ, Roberto. Prefácio. In: ESTURILIO, Regiane Binhara. *A seletividade do IPI e do ICMS*. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos fundamentais*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FREITAS, Juarez. *Direito fundamental à boa Administração Pública*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

FREITAS, Leonardo Buissa. *Tributação sobre o consumo, indução econômica e seletividade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

FREITAS, Leonardo Buissa; BEVILACQUA, Lucas. Evolução da tributação e o custeio de políticas públicas de saúde no Brasil. *Interesse Público- IP*, Belo Horizonte, ano 20, n. 112, p. 131-149, nov./dez. 2018.

FOLLONI, André. Direitos fundamentais, dignidade e sustentabilidade no constitucionalismo contemporâneo: e o Direito Tributário com isso? In: ÁVILA, Humberto (org.). *Fundamentos do Direito Tributário*. São Paulo: Oficina das Letras, 2012. p. 11-34.

GESTO, Martin da Silva. *Tributação e financiamento dos direitos fundamentais: a promoção de políticas públicas por meio da tributação*. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. p. 14. Disponível em: <http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/7773>. Acesso em: 27 abr. 2020.

GOIANA DA SILVA, Francisco et al. Fiscalidade ao serviço da saúde pública: a experiência na tributação das bebidas açucaradas em Portugal. *Acta Medica Portuguesa*, 2020. Disponível em: <http://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/24768/1/Pricing.sugar.pdf>. Acesso em: 1º abr. 2020.

GOMES, Emerson Cesar da Silva. *O direito dos gastos públicos*. São Paulo: Almedina, 2015.

GONÇALVES, Carla; CORDEIRO, Tania; BENTO, Alexandra. Medidas econômicas na promoção da alimentação saudável na Europa: taxação e subsídio. *Acta Portuguesa de Nutrição*, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/apn/n6/n6a05.pdf>. Acesso em: 1º abr. 2020.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

GUERRA, Sergio. Regulação estatal sob a ótica da organização administrativa brasileira. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 11, n. 44, p. 229-248, out.-dez. 2013.

HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 18. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2008.

HARARI, Yuval Noah. *Sapiens, uma breve história da humanidade*. Tradução de Janaína Marcoantonio. 46. ed. Porto Alegre: L&PM, 2019.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *O custo dos direitos: porque a liberdade depende dos impostos*. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019.

HORTA, Paula Martins; RODRIGUES, Fernanda; SANTOS, Luana C. dos. Ultra-processed food product brands on Facebook pages: highly accessed by Brazilians through their marketing techniques. *Public Health Nutrition*, fev. 2018. Disponível em: [https://actbr.org.br/uploads/arquivos/UPP\\_brands\\_on\\_facebook.pdf](https://actbr.org.br/uploads/arquivos/UPP_brands_on_facebook.pdf). Acesso em: 20 ago. 2020.

HOWLETT, Michael. *Designing public policies – principles and instrument*. New York: Routledge, 2011.

KHANDAPUR, Neha et al. Choosing a front-of-package warning label for Brazil: A randomized, controlled comparison of three different label designs. *Public in Food Reaserch Internacional*, v. 121, p.854-861, July 2019.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa de Orçamento Familiar 2002-2003*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/justica-e-seguranca/19877-2002-2003.html?=&t=resultados>. Acesso em: 14 abr. 2020.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa de Orçamento Familiar 2008-2009*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/justica-e>

seguranca/9050-pesquisa-de-orcamentos-familiares.html?edicao=9051&t=resultados. Acesso em: 14 abr. 2020.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa de Orçamento Familiar 2017-2018: primeiros resultados*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Vigitel Brasil 2006 a 2018: vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico*. Brasília: Ministério da Saúde, 2007. (Série G. Estatística e Informação em Saúde). Disponível em: <https://saude.gov.br/saude-de-a-z/vigitel>. Acesso em: 31 mar. 2020.

IDEC – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. *Rotulagem nutricional frontal de advertência*. Disponível em: <https://idec.org.br/direitodesaber/proposta#:~:text=A%20proposta%20do%20Idec%20visa,ingredientes%20e%20a%20tabela%20nutricional>. Acesso em: 4 set. 2020.

INCA – Instituto Nacional do Câncer. *Dados e números da prevalência do tabagismo*. Disponível em: <https://www.inca.gov.br/observatorio-da-politica-nacional-de-controle-do-tabaco/dados-e-numeros-prevalencia-tabagismo>. Acesso em: 31 mar. 2020.

INCA – Instituto Nacional do Câncer. *Política Nacional*. Disponível em: <https://www.inca.gov.br/observatorio-da-politica-nacional-de-controle-do-tabaco/politica-nacional>. Acesso em: 31 mar. 2020.

KIRCHHOF, Paul. *Tributação no Estado Constitucional*. Tradução de Pedro Adamy. São Paulo: Quartier Latin, 2016.

LEÃO, Martha Toribio. *Controle da extrafiscalidade*. São Paulo: Quartier Latin, 2015. p. 48. (Série Doutrina Tributária, v. XVI).

LEIFERT, Rodrigo Mantaut. *Análise dos efeitos de um imposto sobre alimentos engordativos no mercado brasileiro*. 2013. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2013.

LEVY, David; ALMEIDA, Liz Maria de; SZKLO, André. The Brazil SimSmoke policy simulation model: the effect of strong tobacco control policies on smoking prevalence and smoking-attributable deaths in a middle income nation. *PLOS Medicine*, 2012. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/23139643>. Acesso em: 30 mar. 2020.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Manual de Direito Tributário*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MACHÍN, Leandro et al. Consumer perception of the healthfulness of ultra-processed products featuring different front-of-pack nutrition labeling schemes. *Journal of Nutritional Education and Behavior*, v. 49, p. 330–338, 2017.

MARINS, James; TEODORIVICZ, Jeferson. Rumo à extrafiscalidade socioambiental: tributação diante do desafio social e ambiental contemporâneo. In: SIMPÓSIO NACIONAL

DE DIREITO CONSTITUCIONAL, IX., 2011, Curitiba. *Anais [...]*. Curitiba: ABDCConst., 2011.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Regulação estatal e interesses públicos*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 100-143.

MARTINS, Argemiro Cardoso Moreira; FERRI, Caroline. O problema da discricionariedade em face da decisão judicial com base em princípios: a contribuição de Ronald Dworkin. *Novos Estudos Jurídicos*, v. 11, n. 2, p. 265-289, jul.-dez. 2006.

MARTINS, Ricardo Marcondes. *Teoria jurídica da liberdade*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELEGA, Luiz. O poder de tributar e o poder de regular. *Revista Direito Tributária Atual*, v. 7/8. São Paulo: IBDT: Resenha Tributária, 1987/1988.

MÉXICO. *Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios de 15 de noviembre de 2016*. Disponível em: [https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/17e0fb21-14e1-4354-866e-6b13414e2e80/ley\\_impuesto\\_especial.pdf](https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/17e0fb21-14e1-4354-866e-6b13414e2e80/ley_impuesto_especial.pdf). Acesso em: 14 ago. 2020.

MILLER, Geoffrey. *Darwin vai às compras: sexo, evolução e consumo*. Tradução de Elena Gaidano. 2. ed. Rio de Janeiro: BestSeller, 2012.

MONTEIRO, Carlos A.; CONDE, Wolney L.; POPKIN, Barry M. Income-specific trends in obesity in Brazil: 1975-2003. *American Journal of Public Health*, v. 97, p. 1808-1812, 2007.

MORAES, Bernardo Ribeiro de. *Compêndio de Direito Tributário*. v. I. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

MORAES, Dienyffer Brum de. *Tributação extrafiscal no direito brasileiro: aplicações efetivas e perspectivas de otimização*. 2011. 19 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

MOREIRA, André Mendes; MOTTA, Thelson Barros. A seletividade como instrumento extrafiscal e seus limites. In: LOBATO, Valter de Souza (coord.); DELIGNE, Maysa de Sá Pittondo; LEITE, Matheus Soares (org.). *Extrafiscalidade, conceito, interpretação, limites e alcance*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2017.

MOREIRA, Egon Bockmann. Passado, presente e futuro da regulação econômica no Brasil. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 11, n. 44, out.-dez. 2013.

MOREIRA, Nelson Camatta. Constitucionalismo dirigente no Brasil: em busca das promessas descumpridas. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, Vitória, n. 3, p. 87-128, jul./dez. 2008.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O novo papel do Estado na economia. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, p. 5-6, 2005.

MOTTA, Fabrício. O paradigma da legalidade e o Direito Administrativo. In: DI PIETRO, Maria Sylvia (org.). *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do Direito Administrativo*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 197-229.

NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo*. Coimbra: Almedina, 2004.

NABAIS, José Casalta. Da sustentabilidade do Estado fiscal. In: NABAIS, José Casalta; SILVA, Suzana Tavares da (coord.). *Sustentabilidade fiscal em tempos de crise*. Coimbra: Almedina, 2011. p. 11-59.

NASSAR, Luiz Henrique de Andrade. *A aplicação das teorias de Cecil Pigou e Ronald Coase na análise das externalidades ambientais: um estudo sobre a logística reversa do Estado do Paraná*. 2017. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

NCD RISK FACTOR COLLABORATION. Worldwide trends in body-mass index, underweight, overweight, and obesity from 1975 to 2016: a pooled analysis of 2416 population-based measurement studies with 128.9 million participants. *Lancet*, 2017. DOI: [http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(17\)32129-3](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(17)32129-3). Acesso em: 1º mar. 2020.

NOGUEIRA, Ruy Barbosa. *Curso de Direito Tributário*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

NUNES, Antônio Jose Avelãs. SCAFF, Fernando Facury. *O Direito a Saúde e os Tribunais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2011.

OECD – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. *Obesity Update*. Paris: OECD, jan. 2017. Disponível em: <http://www.oecd.org/els/health-systems/Obesity-Update-2017.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2020.

OLIVEIRA, Hully Helen Conceição Rosário. Princípio da essencialidade no ICMS: inclusão da água mineral na cesta básica. *Caderno Virtual*, IDP, v. 2, n. 44, abr./jun. 2019.

OLIVEIRA, Michelle. *Estimativa dos custos da obesidade para o sistema único de saúde do Brasil*. 2013. Tese (Doutorado) – Faculdade de Ciências da Saúde, Universidade Nacional de Brasília, Brasília, 2013.

OMS – Organização Mundial da Saúde. *Convenção-quadro para controle do tabaco*. Tratado Internacional assinado em 1999. Disponível em: [http://portal.anvisa.gov.br/documents/106510/106609/Conven%25C3%25A7%25C3%25A3o%2BQuadro-Texto%2BPublicado\\_Portugu%25C3%25AAs.pdf/884b7260-fa9f-439d-a7a0-e28e0936726b](http://portal.anvisa.gov.br/documents/106510/106609/Conven%25C3%25A7%25C3%25A3o%2BQuadro-Texto%2BPublicado_Portugu%25C3%25AAs.pdf/884b7260-fa9f-439d-a7a0-e28e0936726b). Acesso em: 31 mar. 2020.

OMS – Organización Mundial de la Salud. *Constitución de la Organización Mundial de la Salud*. Documentos básicos, suplemento de la 45a edición, octubre de 2006. Disponible en: [https://www.who.int/governance/eb/who\\_constitution\\_sp.pdf](https://www.who.int/governance/eb/who_constitution_sp.pdf). Acesso el: 18 nov. 2020.

OMS – Organização Mundial da Saúde. *Indicadores de Saúde: elementos conceituais e práticos*. Disponível em: [https://www.paho.org/hq/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14401:health-indicators-conceptual-and-operational-considerations-section-1&Itemid=0&limitstart=1&lang=pt](https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=14401:health-indicators-conceptual-and-operational-considerations-section-1&Itemid=0&limitstart=1&lang=pt). Acesso em: 27 abr. 2020.

OPAS – Organización Panamericana de la Salud, PAHO. *Experiencia de México en el establecimiento de impuestos a las bebidas azucaradas como estrategia de salud pública*. México DF, México: OPS, 2015. p. 28-30.

PASSOS, Kelly Estarla dos; BERNARDI, Juliana Rombaldi; MENDES, Karina Giane. Análise da composição nutricional da Cesta Básica brasileira. *Ciências e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 5, p. 1623-1630, maio 2014. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232014000501623&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232014000501623&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 11 set. 2020.

PEREIRA, Renata Vaqueiro. *Efeito dos modelos de alerta nutricional na percepção da saudabilidade pelo consumidor brasileiro*. 2019. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Ciência e Tecnologia de Alimentos, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

PIGOU, Arthur C. *The economics of welfare*. Londres: McMillan, 1920.

PINHEIRO, Anelise Rízzolo de Oliveira; FREITAS, Sérgio Fernando Torres de; CORSO, Arlete Catarina Tittoni. Uma abordagem epidemiológica da obesidade. *Revista de Nutrição*, Campinas, v. 17, n. 4, p. 523-533, out./dez. 2004.

PINTO, Isabela Cardoso de Matos. Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política. *Revista de Políticas Públicas*, São Luís, v. 12, n. 1, p. 27-36, jan./jun. 2008.

POLARI, Ananda Silva. *Efeito da presença de rotulagem nutricional frontal sobre o tempo para realização de escolhas alimentares entre adultos brasileiros*. 2019. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciências da Saúde, Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

POMERANZ, Jennifer L. et al. Legal and administrative feasibility of a Federal Junk Food and Sugar-Sweetened Beverage Tax to improve diet. *American Journal of Public Health*, v. 108, p. 203-209, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.2105/AJPH.2017.304159>. Acesso em: 13 maio 2020.

POPKIN, Barry et al. In Mexico, Evidence of Sustained Consumer Response Two Years After Implementing a Sugar-Sweetened Beverage Tax. *Health Affairs*, v. 36, Issue 3, 2016. Disponível em: <https://www.healthaffairs.org/doi/full/10.1377/hlthaff.2016.1231>. Acesso em: 24 ago. 2020.

POWELL, Lisa M. et al. 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. *Obesity Reviews*, v. 14, n. 2, 2013. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/23174017>. Acesso em: 02 abr. 2020.

POWELL, Lisa M. et al. Employment Impact of Sugar-Sweetened Beverage Taxes. *American Journal of Public Health*, v. 104, n. 4, p. 672–677, 2014. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4025719/pdf/AJPH.2013.301630.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2020.

REGIS, Ana Lucia Rissoni dos Santos. A história conceitual da obesidade enquanto epidemia social: do traumatismo coletivo de má nutrição engendrado pela segunda guerra mundial ao ideal de desenvolvimento sustentável. In: SILVA, Márcia Regina Barros da; HADDAD, Thomás A. S. (org.). *Anais do 13º Seminário Nacional de História da Ciência e da Tecnologia*. [S.l.]: Sociedade Brasileira de História da Ciência, 2012. Disponível em: [https://www.13snhct.sbhc.org.br/resources/anais/10/1342484064\\_ARQUIVO\\_SBHC-TEXTOcompleto.pdf](https://www.13snhct.sbhc.org.br/resources/anais/10/1342484064_ARQUIVO_SBHC-TEXTOcompleto.pdf). Acesso em: 9 jul. 2020.

RIBAS, Juliana Rodrigues. Os impostos do pecado e a ilusão fiscal. *ANIMA: Revista Eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET*, Curitiba, ano VII, nº 13, jan.-jun. 2015a.

RIBAS, Juliana Rodrigues. O imposto do pecado e a ilusão fiscal. *Revista de Direitos Fundamentais e Tributário – RDFT*, v. I, p. 106-123, 2015b.

RICCI, Henrique Cavalheiro. *Direito Tributário Ambiental e isonomia fiscal: extrafiscalidade, limitações, capacidade contributiva, proporcionalidade seletividade*. Curitiba: Juruá, 2015.

ROCHA, Bruno Anuniação; GALUPPO, Marcelo Campos. Paternalismo libertário no Estado Democrático de Direito. *RIL*, Brasília, ano 53, n. 210, p. 135-148, abr./jun. 2016.

ROCHA, Sergio André. O dever fundamental de pagar impostos: direito fundamental a uma tributação justa. In: FREITAS, Leonardo Buissa et al. *Direito e finanças públicas nos 30 anos da Constituição: experiências e desafios nos campos do direito tributário e financeiro*. Florianópolis: Tirant Blanch, 2018. p. 298-299.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. O direito fundamental à proteção e promoção da saúde no Brasil: principais aspectos e problemas. In: RE, Aluisio Iunes Monti Ruggeri (org.). *Temas aprofundados da Defensoria Pública*. v. 1, 2. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2014. p. 111-146. Disponível em: <http://www.editorajuspodivm.com.br/i/f/ingo.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. *Direitos Fundamentais, orçamento e “reserva do possível”*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008. p. 11-54.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito Tributário*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito Tributário*. 8. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2018.

SEN, Amartya K. Rational Fools: a Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory. *Philosophy & Public Affairs*, v. 6, n. 4, p. 317-344, Summer 1977.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SIQUEIRA, Marcelo Rodrigues de. Os desafios do Estado Fiscal Contemporâneo e a transparência fiscal. In: NABAIS, José Casalta; SILVA, Suzana Tavares da (Coord.). *Sustentabilidade Fiscal em Tempos de Crise*. Coimbra: Almedina, 2011.

SILVA, Virgílio Afonso da. *A constitucionalização do Direito: os direitos fundamentais nas relações privadas entre particulares*. 1. ed., 3. tir. São Paulo: Editora Malheiros, 2011.

SNOWDON, Christopher. *The proof of the pudding: Denmark Fat Tax Fiasco*. Institute of Economic Affairs, 2013. Disponível em: <https://Iea.Org.Uk/Publications/Research/The-Proof-Of-The-Pudding-Denmark%E2%80%99s-Fat-Tax-Fiasco>. Acesso em: 1º abr. 2020.

STF – Supremo Tribunal Federal. *Acórdão 5.553 – Ação Direita de Inconstitucionalidade*. Plenário. Min. Edson Fachin.

STRECK, Lenio. *Dicionário de Hermenêutica: quarenta temas fundamentais da teoria do direito à luz da crítica hermenêutica do Direito*. Belo Horizonte: Letramento: Casa do Direito, 2017.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. *Ciência Política e teoria geral do estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. Libertarian Paternalism is not an Oxymoron. *University of Chicago Public Law & Legal Theory*, Working Paper n. 43, p. 1-42, 2003. Disponível em: [https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1184&context=public\\_law\\_and\\_legal\\_theory](https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1184&context=public_law_and_legal_theory). Acesso em: 5 ago. 2020.

TILBERY, Henry. O conceito de essencialidade como critério de tributação. In: NOGUEIRA, Ruy Barbosa (coord.). *Estudos tributários*. São Paulo: Resenha Tributaria, 1974. v.10, 1990, p. 2969-3035.

TOMICH, Frederico Andrade et al. Desoneração do ICMS da Cesta Básica. *Planejamento e Políticas Públicas* (IPEA), n. 17, p. 213-251, jun. 1998.

TOMKOWSKI, Fábio Goulart. *Direito Tributário e heurísticas*. São Paulo: Almedina, 2017.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário*. v. II – Valores e princípios constitucionais tributários. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2005.

TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. *Revista de Direito Administrativo*, n. 177, p. 20-49, 1989.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Consulta TC 023.578/2018-1. Plenário. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.

VASQUES, Sérgio; PEREIRA, Tânia Carvalhais. *Os impostos especiais de consumo*. Coimbra: Editora Almedina, 2016.

VELLOSO, Andrei Pitten. A teoria da igualdade tributária e o controle de proporcionalidade das desigualdades de tratamento. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, v. 15, n. 16. São Paulo: Revista dos Tributais, 2000.

VIEIRA, Fabiola Sulpino; BENEVIDES, Rodrigo Pucci de Sá. O direito à saúde no Brasil em tempos de crise econômica, ajuste fiscal e reforma implícita do Estado. *Revista Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, v. 10, n. 3, p. 2-4, 2016.

WANG, Yun-Hsin Claire et al. A penny-per-ounce tax on sugar-sweetened beverages would cut health and cost burdens of diabetes. *Health Affairs*, v. 31, n. 1, p. 199-207, 2012. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/22232111>. Acesso em: 2 abr. 2020.

WEBER, Thadeu. A ideia de um ‘mínimo existencial’ de J. Rawls. *Kriterion*, Belo Horizonte, v. 54, p. 197-199, 2013.

WHO – World Health Organization. *Estratégia sobre regime alimentar, atividade física e saúde*. Genebra, 2004. Disponível em: <http://189.28.128.100/nutricao/docs/geral/ebPortugues.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2020.

WHO – World Health Organization. *Fiscal policies for diet and prevention of noncommunicable diseases*. Genebra, 2015. Disponível em: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/250131/9789241511247-eng.pdf;jsessionid=90C53F2F618DDCF53D93B2D6B2252A69?sequence=1>. Acesso em: 31 mar. 2020.

WHO – World Health Organization. *Prevalence of obesity among adults, BMI  $\geq$  30*. Disponível em: [https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/prevalence-of-obesity-among-adults-bmi-30-\(crude-estimate\)-\(-\)/](https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/prevalence-of-obesity-among-adults-bmi-30-(crude-estimate)-(-)/). Acesso em: 1º mar. 2020.

WHO – World Health Organization. *Public health product tax in Hungary: an example of successful intersectoral action using a fiscal tool to promote healthier food choices and raise revenues for public health*. Disponível em: [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0004/287095/Good-practice-brief-public-health-product-tax-in-hungary.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0004/287095/Good-practice-brief-public-health-product-tax-in-hungary.pdf). Acesso em: 13 abr. 2020.

WHO – World Health Organization Regional Office for Europe. *Using price policies to promote healthier diets*. Copenhagen, dez. 2015. Disponível em: [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0008/273662/Using-price-policies-to-promote-healthier-diets.pdf?ua=1](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/273662/Using-price-policies-to-promote-healthier-diets.pdf?ua=1). Acesso em: 30 mar. 2020.

ZILVETI, Fernando Aurélio. *A evolução histórica da teoria da tributação: análise das estruturas socioeconômicas na formação do sistema tributário*. São Paulo: Saraiva, 2017.