

TRANSPARÊNCIA FISCAL *VERSUS* ROTULAGEM DE PRODUTOS – BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O PLS Nº 80, DE 2015

Lucia Helena Chiarini¹

O objeto deste estudo é contrapor o princípio constitucional da transparência fiscal ao disciplinamento da rotulagem de produtos, cujo debate é essencial para a apreciação do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 80, de 2015, que impõe aos fabricantes e importadores a aposição da informação sobre o valor aproximado da totalidade dos tributos federais, estaduais e municipais nos rótulos das embalagens de produtos em geral.

1 Da legislação

No Brasil, o acesso a informações completas sobre produtos ofertados constitui direito básico do consumidor, assegurado no art. 6º, inciso III, da Lei nº 8.078, de 1990, Código de Defesa do Consumidor (CDC). Nesse sentido, o art. 31, *caput*, da lei consumerista, impõe ao fornecedor o dever de prestar informações ao consumidor, de modo claro, ostensivo e em língua portuguesa, acerca das características atinentes aos produtos ofertados, inclusive quanto a sua composição, assim como sobre os riscos que apresentem à saúde e à segurança dos consumidores. Ademais, a Política Nacional das Relações de Consumo tem como um de seus objetivos a transparência das relações de consumo, reconhecendo a vulnerabilidade do consumidor frente ao mercado (CDC, art. 4º, *caput* e inciso I).

Por sua vez, os arts. 10 a 23 do Decreto-Lei (DL) nº 986, de 1969, que *institui normas básicas sobre alimentos*, versam sobre a rotulagem de alimentos.

¹ Consultora Legislativa do Senado Federal na Área de Direito Econômico e Regulação, Direito Empresarial e do Consumidor. E-mail: chiarini@senado.leg.br.

Ainda sobre os alimentos, conforme o disposto no art. 8º, § 1º, inciso II, da Lei nº 9.782, de 1999, eles são considerados bens e produtos submetidos ao controle e fiscalização sanitária pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), cuja competência abrange também a regulamentação da rotulagem desses produtos.

Já no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), o art. 1º do Tratado de Assunção (1991), que instituiu o bloco, estabeleceu o compromisso de os Estados Partes harmonizarem suas legislações nacionais. Entre os documentos que o regem, constam as resoluções aprovadas pelo Grupo Mercado Comum (GMC), que têm por fim facilitar o comércio entre os países membros e zelar pela proteção e saúde do consumidor, de maneira que este disponha de todos os elementos que o habilitem para o ato de consumo consciente.

Por oportuno, a Resolução nº 360, de 2003, da Anvisa, aprovou o Regulamento Técnico sobre Rotulagem Nutricional de Alimentos Embalados, tornando obrigatória a rotulagem nutricional. Essa norma originou-se da necessidade de compatibilizar a legislação nacional com os instrumentos harmonizados no âmbito do Mercosul relacionados a esse tema – Resoluções GMC nºs 44, de 2003, e 46, de 2003 – e de definir claramente a rotulagem nutricional de alimentos embalados comercializados no bloco, com o intuito de viabilizar a sua livre circulação e evitar obstáculos técnicos ao comércio, bem como de informar o consumidor.

Ainda nessa linha, algumas Resoluções GMC² aprovaram regulamentos técnicos do Mercosul sobre as seguintes matérias: (i) informação nutricional complementar; (ii) porções de alimentos embalados para fins de rotulagem nutricional; (iii) rotulagem nutricional de bebidas não alcoólicas comercializadas em embalagens retornáveis; (iv) rotulagem obrigatória geral para produtos de higiene pessoal, cosméticos e perfumes; (v) produtos de limpeza; e (vi) etiquetagem de produtos têxteis. As Resoluções GMC sobre esses assuntos foram incorporadas ao ordenamento jurídico nacional por normas de caráter infralegal.

² Esse rol não é exaustivo.

Como se nota, a rotulagem de produtos é amplamente tratada em dispositivos infralegais e nas Resoluções GMC³. Percebe-se, igualmente, a diligência do legislador no tocante à proteção à saúde e à segurança do consumidor. Além disso, desde o advento da Lei nº 6.437, de 1977, é considerada infração sanitária a rotulagem de alimentos e produtos alimentícios em desacordo com as normas legais e regulamentares (art. 10, inciso XV), cujas penas previstas são: advertência, inutilização, interdição e/ou multa.

Sobre o tema, é de realçar, também, que, em grande parte dos produtos, o espaço para a rotulagem é limitado. Assim, devem ser priorizadas as informações de maior interesse para o ato de consumo. É, igualmente, recomendável evitar o excesso de informação, para não confundir o consumidor.

Sob o enfoque consumerista, reputamos de extrema relevância as informações relativas à proteção à saúde e segurança. A rotulagem nutricional dos alimentos, por exemplo, contribui para o consumo adequado desses produtos e complementa as estratégias e políticas de saúde nutricional.

A respeito do aspecto fiscal, para conferir maior transparência à tributação sobre produtos e serviços comercializados no Brasil, buscou-se regulamentar o art. 150, § 5º, da Constituição Federal, que dispõe que *a lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços*.

Nesse sentido, foi editada a Lei nº 12.741, de 2012, que determina medidas de esclarecimento ao consumidor. A instituição dessa norma decorreu da aprovação do PLS nº 174, de 2006, de iniciativa do Senador Renan Calheiros, resultado da campanha “De Olho no Imposto”, liderada pela Associação Comercial de São Paulo.

³ A legislação nacional sobre a rotulagem de produtos deve ser compatibilizada com base nos respectivos instrumentos harmonizados no Mercosul.

Os aspectos até aqui tratados serão importantes para discutirmos na próxima seção o PLS nº 80, de 2015, de autoria do Senador Eduardo Amorim, que

altera a Lei nº 12.741, de 8 de dezembro de 2012, para obrigar a divulgação, em embalagens e rótulos de produtos comercializados, do valor aproximado correspondente à totalidade dos tributos federais, estaduais e municipais cuja incidência influa na formação dos respectivos preços de venda.

2 Do exame do PLS nº 80, de 2015

Merece destaque, no PLS nº 80, de 2015, a replicação de objetivos já abordados no arcabouço legal, bem como sua inexecutabilidade.

A divulgação ao consumidor de informações sobre o valor aproximado da totalidade dos tributos federais, estaduais e municipais já está assegurada no art. 1º, § 2º, da mencionada Lei nº 12.741, de 2012, mesmo antes da aquisição do produto. Ressalte-se que essas informações se referem aos tributos incidentes nas esferas federal, estadual e municipal divulgadas por meio de painel afixado em local visível do estabelecimento, ou por qualquer outro meio eletrônico ou impresso. Saliente-se que esse diploma legal tem um alcance mais amplo que a medida objeto da proposição, porquanto ele é aplicável não somente aos produtos como também aos serviços. Em nosso entendimento, a regra proposta pareceria ser desnecessária, pois seu propósito já está suficientemente disciplinado no ordenamento jurídico brasileiro.

Por outro lado, a carga tributária difere de um Município para outro e de uma Unidade da Federação para outra. Como os produtos brasileiros são comercializados em todo o País, a valoração exata da carga tributária sobre cada um torna-se inviável. Por isso mesmo, a Lei nº 12.741, de 2012, exige somente informação do valor aproximado dos tributos incidentes.

Essa dificuldade é potencializada no caso da exigência da indicação, nos rótulos dos produtos, do valor aproximado relativo à totalidade dos tributos federais, estaduais e municipais⁴ incidentes.

⁴ As mercadorias não são tributáveis no âmbito municipal, apenas os serviços. Trata-se do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS).

Da mesma forma, cabe observar que as pessoas jurídicas estão sujeitas a regimes tributários distintos. Assim, de acordo com a tributação que incide sobre o fornecedor que comercializa os produtos, resultariam valores diferentes para produtos idênticos, ainda que na mesma Unidade da Federação, o que constituiria um grave empecilho para a rotulagem sob comento. É o caso dos produtos vendidos tanto nas mercearias quanto nas grandes redes de hipermercados.

Considere-se, também, que o custo decorrente da operacionalização dessa medida seria agregado ao preço final do produto ou serviço, onerando-o ainda mais e prejudicando o próprio consumidor.

Ademais, a legislação tributária vem sendo continuamente modificada, inclusive por meio de decretos, conforme preceitua o art. 153, § 1º, da Constituição Federal, que faculta ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites previstos em lei, alterar as alíquotas dos impostos de: (i) importação de produtos estrangeiros; (ii) exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados; (iii) produtos industrializados; e (iv) operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários. Isso obrigaria os fabricantes e exportadores a promoverem constantes alterações nos rótulos dos produtos, o que nos parece não ser viável.

Assim, não obstante a transparência fiscal ser um poderoso instrumento de cidadania, por promover a conscientização do consumidor a respeito dos tributos que ele paga, o art. 1º, *caput* e § 2º, da Lei nº 12.741, de 2012, já a assegura, pois permite o acesso a essas informações mediante afixação de painel em local visível do estabelecimento, assim como nos documentos fiscais emitidos no ato da venda. Essa medida é a que se mostra possível tendo em vista, notadamente, as complexidades do sistema tributário brasileiro. Vale enfatizar que os documentos fiscais são, certamente, o espaço mais apropriado para promover a tão propalada transparência fiscal dada a natureza tributária das informações contidas nesses documentos.

Além disso, ao cuidarmos da rotulagem de produtos em geral, é recomendável cautela, porque entre eles estão incluídos alimentos, bebidas, medicamentos, produtos de higiene pessoal, produtos de limpeza, cuja rotulagem já é regulamentada pela Anvisa.

A obrigatoriedade de divulgar o valor aproximado da totalidade dos tributos federais, estaduais e municipais nos rótulos dos produtos, se implementada, também dificultaria o alcance da uniformização da rotulagem entre os Estados Partes do Mercosul, uma vez que cada um dos países possui estrutura tributária própria. Para que se efetive a livre comercialização e circulação de alimentos embalados e de produtos em geral nos países do bloco, deve-se evitar a imposição de novos obstáculos técnicos ao comércio.

3 Conclusão

Em síntese, a eventual conversão em lei do Projeto de Lei do Senado nº 80, de 2015, salvo melhor juízo, pareceria caracterizar um retrocesso, pois, além das ponderações acima, o excesso de informação na embalagem poderia confundir o consumidor ao invés de esclarecer, em detrimento de sua proteção no mercado.

Junho de 2017

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário
Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barbosa de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenador

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

CHIARINI, L. H. *Transparência Fiscal versus Rotulagem de Produtos* – breves considerações sobre o PLS nº 80, de 2015. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, junho/2017 (Boletim Legislativo nº 66, de 2017). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 30 de junho de 2017.

Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

Senado Federal

Anexo II, Bloco A, Ala Filinto Müller, Gabinete 13-D

CEP: 70165-900 – Brasília – DF

Telefone: +55 61 3303-5879

E-mail: conlegestudos@senado.leg.br

Os boletins Legislativos estão disponíveis em:

www.senado.leg.br/estudos