

**IMPACTO DO IMPOSTO ESPECIAL
SOBRE O CONSUMO DE
BEBIDAS AÇUCARADAS E
ADICIONADAS DE EDULCORANTES**

**RELATÓRIO DO
GRUPO DE TRABALHO
(DESPACHO N.º 2774/2018)**

30 junho 2018

ÍNDICE

Sumário Executivo.....	5
I. Enquadramento geral.....	8
II. Fiscalidade ao Serviço da Saúde Pública	11
1. Consumo Excessivo de Açúcar e a Saúde.....	11
2. Relação entre o Consumo de bebidas açucaradas e a saúde	12
3. Relação entre o consumo de edulcorantes e a saúde	15
4. Padrões de consumo de bebidas açucaradas e de açúcar: contexto nacional.....	16
5. Fiscalidade ao serviço da Saúde Pública: contexto internacional.....	17
6. Fiscalidade ao Serviço da Saúde Pública: A Experiência na Tributação das Bebidas Açucaradas em Portugal	25
III. Imposto Especial sobre o Consumo de Bebidas Açucaradas e Adicionadas de Edulcorantes – Enquadramento, Estrutura e Racional	27
1. Incidência objetiva	29
2. Incidência subjetiva	36
3. Facto gerador, exigibilidade e pagamento do imposto	40
IV. Imposto Especial sobre o Consumo de Bebidas Açucaradas e Adicionadas de Edulcorantes - Impacto na Competitividade Empresarial.....	42
1. Contextualização.....	42
2. Caracterização do setor	43
3. Impacto do imposto na capacidade produtiva	45
V. Imposto Especial sobre o Consumo de Bebidas Açucaradas e Adicionadas de Edulcorantes – Impacto no Consumo	52
1. Preço e efeito no consumo	53
2. Efeitos sobre procura.....	58
3. Reformulação dos teores de açúcar das bebidas	63
VI. Impacto do Imposto Especial sobre o Consumo de Bebidas Açucaradas e Adicionadas de Edulcorantes na Saúde Pública	66
1. Modelos Preditivos em Saúde Pública.....	70
2. Modelo Integrado de Risco Evitável	71
3. Impacto do IABA na mortalidade.....	72
4. Impacto do IABA na obesidade.....	73
5. A saúde e o país	74

VII. Impacto do Imposto Especial sobre o Consumo de Bebidas Açucaradas e Adicionadas de Edulcorantes na Receita	75
1. Evolução da receita fiscal.....	75
2. Novos escalões de tributação	78
VIII. Conclusões e Recomendações	83
1. Conclusões	83
2. Recomendações Finais.....	88
IX. Referências Bibliográficas	92
X. Anexos	99
Anexo 1 – Constituição do Grupo de Trabalho e Calendário de Reuniões.....	99
Anexo 2 - Framework sobre o impacto das medidas fiscais para a promoção de hábitos alimentares saudáveis e da saúde	100
Anexo 3 – Tabelas complementares.....	101
Anexo 4 – Parecer da OMS	121

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Variação percentual do preço final após a entrada em vigor do IABA – Bebidas (por escalão de preço e teor de açúcar) no canal do retalho.....	54
Gráfico 2. Peso do componente no preço final - Bebidas (por escalão de preço e teor de açúcar) no canal de retalho.	55
Gráfico 3. Variação percentual no preço final após entrada em vigor do IABA - Bebidas (por escalão de preço e de teor de açúcar) no canal HORECA.	56
Gráfico 4. Peso do componente no preço final - Bebidas (por escalão de preço e teor de açúcar) no canal HoReCa.	56
Gráfico 5. Evolução das vendas de bebidas açucaradas e adicionadas de edulcorantes de empresas representadas pela PROBEB (2013-2017).	59
Gráfico 6. Evolução das introduções no consumo por escalão, ano 2017.....	61
Gráfico 7. Evolução das introduções no consumo por escalão, ano 2018.....	62
Gráfico 8. Evolução do teor de açúcar das bebidas açucaradas e adicionadas de edulcorantes de empresas representadas pela PROBEB (2013-2017).	63
Gráfico 9. Distribuição das bebidas açucaradas e adicionadas de edulcorantes de acordo com os dois escalões de taxaço em função do teor de açúcar (2013-2017).....	64

Gráfico 10. Distribuição das bebidas açucaradas e adicionadas de edulcorantes de acordo com o seu teor de açúcar (2013-2017).	64
Gráfico 11. Evolução da quantidade de açúcar comercializado através das bebidas açucaradas e adicionadas de edulcorantes de empresas representadas pela PROBEB (2013-2017).	65

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1. Tributação de bebidas açucaradas – experiências internacionais.	19
Tabela 2. Operadores económicos de bebidas não alcoólicas.....	39
Tabela 3. Bebidas não alcoólicas ¹	47
Tabela 4. Elasticidade preço-procura para os refrigerantes.	58
Tabela 5. Volumes vendidos em Portugal em Milhões de Litros 2013 – 2017.	72
Tabela 6. Receita obtida nos anos 2017 e 2018 (até maio).	76
Tabela 7. Escalões das introduções no consumo no Continente (2017).	76
Tabela 8. Evolução das introduções no consumo no Continente (2018).....	77
Tabela 9. Cenário 1.....	80
Tabela 10. Cenário 2.....	81
Tabela 11. Cenário 3.....	82

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Setor das empresas envolvidas na cadeia de valor das bebidas adicionadas de açúcares e outros edulcorantes.	42
--	----

SIGLAS E ACRÓNIMOS

AHRESP – Associação da Hotelaria, Restauração e Similares de Portugal

APED – Associação Portuguesa de Empresas de Distribuição

AT – Autoridade Tributária e Aduaneira

CAE – Classificação Portuguesa das Atividades Económicas

CIEC – Código dos Impostos Especiais de Consumo

DGAE - Direção-Geral das Atividades Económicas

DGS – Direção-Geral da Saúde

EIPAS – Estratégia Integrada para a Promoção da Alimentação Saudável

EFSA – *European Food Safety Authority*

GEE – Gabinete de Estratégia e Estudos

GT – Grupo de Trabalho

HC – Hidratos de Carbono

HoReCa - Hotéis, Restaurantes e Cafés

IABA – Imposto sobre o álcool, as bebidas alcoólicas e as bebidas adicionadas de açúcar ou outros edulcorantes

IAN-AF – Inquérito Alimentar Nacional e de Atividade Física

IEC – Imposto Especial de Consumo

IMC – Índice de Massa Corporal

ISPUP - Instituto de Saúde Pública da Universidade do Porto

IVA – Imposto sobre o valor acrescentado

NC – Nomenclatura Combinada

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OMS – Organização Mundial da Saúde

PRIME – Modelo Integrado de Risco Evitável

PROBEB – Associação Portuguesa das Bebidas Refrescantes Não Alcoólicas

UE – União Europeia

VAB – Valor acrescentado bruto

VVN – Volume de Negócios Total

VET – Valor energético total

Ponto 1: O Grupo de Trabalho (doravante GT) exerceu as suas funções ao longo do período previsto no diploma da sua constituição, tendo nesse contexto reunido um total de 11 vezes. O presente relatório está organizado de acordo com os temas mais relevantes abordados pelos elementos do GT quer em sede de reunião, quer através de exercícios de auscultação dos representantes das empresas e entidades do setor visado.

Ponto 2: Dada a relevância política do tema em análise, os membros do GT concordaram quanto à importância da elaboração de um enquadramento geral do tema, pelo qual este relatório se inicia. Durante este capítulo é abordado o racional que motivou a constituição do GT, assim como a missão e objetivos que guiaram os trabalhos realizados.

Ponto 3: A execução de uma análise rigorosa do impacto de uma política transversal a diversas áreas da governação implica bases científicas sólidas. Portanto, torna-se essencial a elaboração de uma revisão da literatura disponível sobre os temas em análise. Neste segundo capítulo pretende-se fazer uma revisão da literatura relativamente ao impacto da implementação de medidas fiscais no consumo alimentar e no estado de saúde das populações. Numa primeira parte apresenta-se o estado da arte sobre a relação entre o consumo de açúcar, o consumo de bebidas açucaradas e a saúde e, de seguida, apresentam-se dados de consumo de açúcar e de bebidas açucaradas em Portugal. Por último, apresenta-se uma revisão da literatura sobre o impacto de medidas fiscais, nomeadamente no consumo alimentar, na reformulação dos produtos alimentares, no estado de saúde da população e na criação de receita para medidas na área da promoção da saúde. Nesta revisão da literatura foram incluídos artigos de revisão, estudos de caso sobre o impacto da implementação deste tipo de medidas em alguns países, estudos que recorrem a modelos preditores dos efeitos destas medidas (estudos de simulação) e ainda relatórios técnicos de instituições como a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a Comissão Europeia.

Ponto 4: O capítulo III descreve o enquadramento, a estrutura e o racional do Imposto Especial sobre o Consumo de Bebidas Açucaradas e Adicionadas de Edulcorantes introduzido em Portugal, através da Lei do Orçamento do Estado para 2017 (Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro), nomeadamente a sua incidência objetiva e subjetiva.

Ponto 5: Feito o devido enquadramento do Imposto Especial sobre o Consumo de Bebidas Açucaradas e Adicionadas de Edulcorantes, torna-se essencial proceder à avaliação do seu impacto ao nível da competitividade empresarial, nos padrões de consumo e na saúde, bem como na receita. Para o efeito, o GT auscultou as empresas e associações empresariais representantes dos setores da indústria e distribuição de bebidas açucaradas e adicionadas de edulcorantes. O processo de audição das empresas e associações do setor contemplou a análise de contributos por escrito, realização de entrevistas presenciais e ainda a aplicação de questionários destinados a obter informações adicionais por parte dos produtores. O impacto de uma medida fiscal na competitividade e na capacidade produtiva das empresas a ela sujeitas não pode ser ignorado, análise que se encontra descrita no capítulo IV.

Ponto 6: A expectativa final sobre a introdução do Imposto sobre o álcool, as bebidas alcoólicas e as bebidas adicionadas de açúcar ou outros edulcorantes (IABA) recai sobre a redução do consumo de açúcar pela população, que poderá ter sido alcançada através da diminuição do consumo de açúcar (induzida pela diminuição do consumo destas bebidas, quer por efeito do aumento do preço destes produtos, quer pelos possíveis efeitos reputacionais) e através da diminuição do consumo de açúcar induzida pela reformulação destas bebidas (incentivada pela natureza progressiva do imposto que penaliza mais os produtos que apresentam maiores teores de açúcar de adição). É esta análise que se apresenta no capítulo V.

Ponto 7: Em última análise, espera-se que o impacto do IABA na diminuição do consumo de açúcar na população portuguesa, possa repercutir-se, a médio e longo prazo, numa diminuição da prevalência de doenças crónicas em Portugal, pelo que se considerou essencial a realização de uma análise do impacto desta política fiscal na saúde pública dos cidadãos. Para o efeito, foi realizada uma análise com a colaboração da Organização Mundial da Saúde (OMS) e do Instituto de Saúde Pública da Universidade do Porto (ISPUP), na qual se utilizou o modelo PRIME (modelo integrado de risco evitável), um modelo de análise que tem sido usado por diversos países para estimar o impacto de intervenções de saúde pública.

Ponto 8: Ao longo capítulo VII o GT descreve o impacto do IABA ao nível da receita, nos anos de 2017 e 2018 (até maio), apresentando ainda alguns cenários possíveis, quanto ao efeito que uma possível alteração ao desenho dos escalões do IABA poderia provocar ao nível da evolução da receita fiscal.

Ponto 9: Por último, o GT apresenta um conjunto de 9 recomendações que poderão ser consideradas para uma eventual revisão do atual Imposto Especial sobre o Consumo de Bebidas Açucaradas e Adicionadas de Edulcorantes.

A promoção de uma alimentação mais saudável tem constituído prioridade do XXI Governo Constitucional, no âmbito das políticas de Saúde Pública, em linha com as orientações da OMS e da Comissão Europeia.

É hoje inegável que os hábitos alimentares constituem um fator de extrema relevância em termos de saúde pública, e que o consumo alimentar adequado e a melhoria do estado nutricional dos cidadãos têm impacto direto na prevenção e controlo de doenças crónicas, pelo que deverão ser promovidos e incentivados. Os próprios consumidores encontram-se, atualmente, mais sensibilizados para a necessidade de adoção de hábitos alimentares saudáveis, incentivando as empresas que operam neste setor a acompanhar a evolução das suas preferências.

Foi introduzida em Portugal, com a Lei do Orçamento de Estado para 2017, à semelhança do que já sucedia em vários países europeus e fora da Europa, a tributação das bebidas não alcoólicas adicionadas de açúcar e outros edulcorantes, tendo em vista fomentar a redução do consumo deste tipo de bebidas, com enfoque nas bebidas com um teor mais elevado de açúcar adicionado, que se encontram no escalão máximo de tributação.

A receita obtida com a introdução deste imposto tem sido consignada à sustentabilidade do Serviço Nacional de Saúde e dos Serviços Regionais de Saúde das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores. Paralelamente, o Governo e as empresas que operam no setor alimentar têm vindo a prosseguir um caminho que visa a adoção de medidas de autorregulação, dando oportunidade às indústrias visadas de se adaptarem às preferências do mercado e dos consumidores.

Decorrido mais de um ano desde o início de vigência do imposto sobre as bebidas não alcoólicas adicionadas de açúcar e outros edulcorantes, e tendo em conta a Estratégia Integrada para a Promoção da Alimentação Saudável (EIPAS), entretanto aprovada pelo Despacho Conjunto n.º 11418/2017, de 18 de dezembro, publicado no Diário da República, 2.ª série, de 29 de dezembro de 2017, importa avaliar o impacto desta medida fiscal.

Portanto, o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, o Secretário de Estado Adjunto e da Saúde e o Secretário de Estado Adjunto e do Comércio, determinaram, através do Despacho n.º

2774/2018, a constituição de um GT com o propósito de **avaliar o impacto da introdução da tributação das bebidas adicionadas de açúcar e outros edulcorantes.**

As matérias de estudo do GT incidiram sobre diferentes dimensões do tema em análise, nomeadamente:

- Efeitos na alteração dos comportamentos/padrões de consumo por parte dos consumidores;
- Efeitos na indústria, no setor da distribuição e no setor da restauração e bebidas, quanto à oferta disponibilizada no mercado, designadamente:
 - a) Alterações quanto à composição dos produtos já existentes no mercado, no que respeita ao teor de açúcar e outros edulcorantes adicionados, em função da introdução da medida e dos diferentes escalões de tributação;
 - b) Alteração da oferta de produtos disponibilizados no mercado, em função da introdução da medida e dos diferentes escalões de tributação;
 - c) Efeito sobre a competitividade das empresas nacionais face a empresas não nacionais.

De forma a garantir uma capacidade de análise abrangente por parte do GT constituído, e de forma a dar a melhor concretização à sua missão, o GT incluiu representantes dos Gabinetes dos Secretários de Estado dos Assuntos Fiscais, Adjunto e da Saúde, e Adjunto e do Comércio, da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), da Direção-Geral da Saúde (DGS) e da Direção-Geral das Atividades Económicas (DGAE) (Anexo 1). Para a elaboração deste documento, o GT contou também com a colaboração do Gabinete de Estratégia e Estudos (GEE) do Ministério da Economia, do Gabinete da OMS da Região Europa e do Departamento de Nutrição em Saúde Pública do ISPUP.

Adicionalmente, o GT auscultou as empresas e associações empresariais representantes dos setores da indústria e distribuição de bebidas açucaradas e adicionadas de edulcorantes. As entidades auscultadas pelo GT foram as seguintes: AHRESP, APED, PROBEB, Coca-Cola, Grupo Jerónimo Martins, Parmalat, Red-Bull, Schweppes, Grupo SONAE, Grupo Sumol-Compal e UPREL. Os contributos das referidas entidades aconteceram na sua maioria por solicitação formal do GT, tendo-se verificado, em alguns casos, o envio de informação por iniciativa própria das entidades externas.

O processo de audição das empresas e associações do setor, contemplou a análise de contributos por escrito, realização de entrevistas presenciais e ainda a aplicação de questionários destinados a obter informações adicionais por parte dos produtores no que diz respeito ao impacto resultante da introdução do IABA sempre que tal se demonstrou pertinente.

O Imposto Especial sobre o Consumo de Bebidas Açucaradas e Adicionadas de Edulcorantes introduzido em Portugal, com a Lei do Orçamento de Estado para 2017, surge como uma medida de saúde pública com o objetivo de reduzir o consumo de açúcar na população portuguesa. Assim, neste segundo capítulo, pretende-se fazer uma revisão da literatura quanto à relação entre o consumo excessivo de açúcar e de bebidas açucaradas e a saúde, bem como uma revisão da literatura sobre a implementação de medidas fiscais para a promoção da saúde, a nível internacional.

1. CONSUMO EXCESSIVO DE AÇÚCAR E A SAÚDE

Os açúcares pertencem ao grupo dos hidratos de carbono (HC), que são os nutrientes presentes nos alimentos essencialmente fornecedores de energia. Os HC podem ser classificados em dois grandes grupos: HC simples e HC complexos. Os HC simples são constituídos por um ou dois açúcares simples, como por exemplo a frutose, lactose e sacarose e caracterizam-se por serem rapidamente digeridos e absorvidos pelo organismo, enquanto os HC complexos são constituídos por cadeias longas de açúcares (ex: amido) que são digeridos e absorvidos de forma mais lenta.

Neste documento, o termo “açúcares simples” será utilizado de acordo com a definição proposta pela OMS. A OMS define açúcares simples (*free sugars*) como todos os mono e dissacarídeos adicionados aos alimentos e bebidas pela indústria alimentar, pelos manipuladores de alimentos ou pelos consumidores e os açúcares naturalmente presentes no mel, xaropes, sumos de fruta e concentrados de sumo de fruta (1, 2).

As recomendações para a ingestão diária de açúcar foram definidas tendo por base resultados de estudos epidemiológicos e de ensaios clínicos com intervenções alimentares que mostram que um consumo de açúcar superior a 10% do total da ingestão energética diária está associado ao excesso de peso/obesidade e com o desenvolvimento de doenças crónicas, nomeadamente de doença cardiovascular e diabetes tipo 2 (3-9). Estas recomendações baseiam-se também na relação existente entre a ingestão excessiva de açúcares simples e a incidência de cárie dentária (10, 11), enquanto doença não transmissível mais prevalente (2).

A evidência científica existente sugere uma relação entre o consumo excessivo de açúcares simples e a saúde humana (12-15). Neste sentido, a OMS recomenda que o consumo diário de açúcares simples não seja superior a 10% do total da energia diária ingerida, o que tendo por base um valor de referência de necessidades energéticas diárias de 2000 kcal corresponde a não mais do que 200 kcal/dia (2, 12, 13, 16). A OMS realça que maiores benefícios para a saúde podem ser alcançados se o consumo diário de açúcares simples for inferior a 5% do valor energético total diário, embora a evidência científica que suporta esta recomendação seja menos robusta que a indicada anteriormente (2). Estas recomendações mais restritas são suportadas por outras organizações científicas a nível internacional, nomeadamente pelo *Scientific Advisory Committee of Nutrition* do Reino Unido que publicou recentemente (2015) uma revisão sobre a associação entre o consumo de açúcares simples e a saúde, recomendando que o consumo diário de açúcares simples seja inferior a 5% do valor energético total diário (17).

Existem mecanismos biológicos plausíveis que suportam direta e indiretamente que a ingestão excessiva de açúcares simples pode representar um risco aumentado para o desenvolvimento de doença cardiovascular e diabetes tipo 2 (18-21). Frequentemente, esta associação é independente do ganho de peso corporal e da ingestão energética total (8). O consumo elevado de açúcares simples encontra-se também associado ao aumento dos triglicédeos no sangue, ao aumento da pressão arterial e à diminuição do HDL, fatores estes que estão associados ao risco aumentado de doença cardiovascular (22). A literatura científica aponta também para o facto de que o consumo de açúcar potencia o apetite e mecanismos de recompensa de forma mais intensa (23).

Por último, importa também referir que os açúcares simples, quando adicionados aos alimentos, fornecem apenas calorias que podem ser consideradas calorias vazias, ou seja, os açúcares simples ao serem adicionados a um alimento aumentam-lhe o valor energético sem lhe adicionar qualquer valor nutricional (por ex. vitaminas ou minerais), contribuindo assim para uma menor qualidade geral da ingestão alimentar (24-28).

2. RELAÇÃO ENTRE O CONSUMO DE BEBIDAS AÇUCARADAS E A SAÚDE

De entre os alimentos que apresentam elevados teores de açúcar, as bebidas açucaradas têm sido aquelas que têm sido alvo de diversas medidas públicas para restringir o seu acesso ou procura porque: a) o seu consumo é elevado, b) a evidência científica que suporta a associação entre o consumo de bebidas açucaradas e o ganho de peso é superior à encontrada em outros

estudos com os demais alimentos ou bebidas e c) porque não apresentam qualquer benefício nutricional, a não ser o valor energético que fornecem e a água (29).

A associação positiva entre o consumo de bebidas açucaradas e o risco para o desenvolvimento de doenças crónicas tem sido consistentemente descrita na literatura, tendo sido publicadas nos últimos anos revisões da literatura que sistematizam os resultados encontrados pelos diversos estudos que avaliaram a relação entre o consumo de bebidas açucaradas e o excesso de peso/obesidade e outras doenças crónicas. A grande maioria dos estudos observacionais incluídos nestes estudos de revisão sugere que o consumo de bebidas açucaradas está positivamente associado à adiposidade e à obesidade (29). As bebidas açucaradas, dado o seu elevado índice glicémico, podem também estar associadas ao risco de diabetes (30, 31).

Sabe-se que o estado físico dos alimentos tem impacto nos mecanismos da saciedade, sendo que os alimentos líquidos, nomeadamente as bebidas açucaradas, tais como os refrigerantes, contribuem para uma menor saciedade. Os refrigerantes são bebidas habitualmente consumidos e absorvidos rapidamente, o que pode não estimular sinais de saciedade da mesma forma que acontece com os alimentos sólidos. Por outro lado, os líquidos são menos “efetivos” na estimulação da libertação de insulina, um dos sinais fisiológicos para o controlo da ingestão alimentar (29, 32).

De facto, as bebidas açucaradas quando comparadas com alimentos sólidos açucarados, em estudos de curta duração, revelam menor efeito saciante. O consumo de açúcar na forma líquida parece promover maior ingestão energética e ganho de peso do que o seu consumo em alimentos sólidos. Sabe-se que o açúcar na forma líquida é mais rapidamente digerido e absorvido do que o açúcar presente em alimentos sólidos, pelo que as consequências para a saúde associadas ao consumo destas bebidas podem ser maiores (33-36).

A utilização de adoçantes à base de frutose nos alimentos é muitas vezes utilizada em alternativa à sacarose (açúcar de mesa comum). Contudo, a sua utilização em alternativa à sacarose não confere vantagens para a saúde. O consumo de bebidas edulcoradas com xarope de milho rico em frutose (em quantidades que correspondam a 20% das necessidades energéticas) por

homens e mulheres com um Índice de Massa Corporal (IMC)¹ ligeiramente acima de 25 kg/m² aumentou o consumo de energia e o ganho de peso corporal em relação aos valores basais.

A ingestão de bebidas açucaradas não é habitualmente compensada com a subsequente redução do consumo de outros alimentos, isto é, não se verifica compensação energética face à ingestão de bebidas açucaradas. Esta pode ser uma das razões pela qual a ingestão destas bebidas está consistentemente associada a uma ingestão energética mais elevada. Esta não compensação deve-se, muito provavelmente, ao facto de se tratarem de alimentos líquidos.

Outros argumentos podem sustentar a necessidade de uma intervenção direcionada para as bebidas açucaradas. A indústria dos refrigerantes é, provavelmente, um dos setores da indústria alimentar com estratégias de marketing mais frequentes e intensas, capazes de influenciar consumos alimentares, estando as estratégias de promoção da alimentação saudável, no âmbito das políticas públicas de saúde, claramente em desvantagem face a estas intensas estratégias de marketing. Esta aposta em estratégias de marketing por parte da indústria dos refrigerantes pode refletir o impacto positivo destas estratégias enquanto influenciadoras de consumos alimentares (29, 37, 38).

O preço reduzido destes produtos alimentares, bem como o elevado número de promoções e outras estratégias comerciais para uma oferta a baixo preço é também um forte influenciador do consumo destes alimentos (39). Os refrigerantes e os sumos de fruta açucarados estão entre os alimentos fornecedores de energia mais baratos, tendo sido um dos produtos alimentares onde, comparativamente, o aumento do preço ao longo das últimas décadas foi menor (40, 41). Apesar do índice global do preço dos alimentos ter aumentado de 100 para 180 entre 1980 e 2002 e do índice do preço da fruta e dos hortícolas ter aumentado para 258, os refrigerantes aumentaram apenas para 126 (41).

Relativamente aos néctares, tendo em consideração que a definição de açúcares simples (*free sugars*) da OMS engloba o açúcar naturalmente presente nos sumos de fruta e concentrados de sumos de fruta, importa refletir sobre o impacto para a saúde do consumo destas bebidas. Os néctares são bebidas que também fornecem elevados teores de açúcar, provenientes na sua maioria do açúcar naturalmente presente no sumo da fruta, mas também proveniente de

¹ O Índice de Massa Corporal (IMC) é um índice que relaciona o peso com a altura e é utilizado para a classificação do peso corporal (baixo peso, peso normal, pré-obesidade e obesidade) em adultos. A OMS define o excesso de peso quando o IMC ≥ 25 kg/m² é a obesidade quando o IMC ≥ 30 kg/m².

açúcares adicionados. Comparativamente aos refrigerantes, os sumos de fruta incluídos nos néctares podem apresentar alguns benefícios nutricionais, na medida em que podem conter fibra e algumas vitaminas e minerais presentes naturalmente na fruta. Contudo, a evidência científica sugere que durante o processo de transformação de uma peça de fruta no seu sumo, ocorrem perdas significativas de vitaminas, minerais e fibra. Assim, comparativamente à fruta em natureza, pode afirmar-se que o perfil nutricional dos néctares se caracteriza por teores de açúcar mais elevados e menores quantidades de nutrientes protetores, como as vitaminas, minerais e fibra. Importa ainda referir que o impacto metabólico do consumo de açúcar está dependente da matriz do alimento em que ele se insere, sendo, tal como já foi referido anteriormente, o consumo de açúcar proveniente de um alimento líquido mais rapidamente digerido e absorvido. A rápida digestão e absorção do açúcar presente nos néctares contribui para uma menor saciedade e conseqüentemente para um pior controlo do apetite (42-46). Por estas razões, diversas associações representativas de profissionais de saúde, sociedades científicas e organismos internacionais de saúde como a OMS têm vindo a sugerir um consumo muito limitado de néctares e a não substituição de fruta em natureza por néctares (47).

Assim, é desejável incentivar a reformulação dos teores totais de açúcares presentes nestas bebidas, através de medidas que promovam uma efetiva redução.

3. RELAÇÃO ENTRE O CONSUMO DE EDULCORANTES E A SAÚDE

Os edulcorantes, vulgarmente designados por adoçantes, são aditivos alimentares adicionados intencionalmente aos alimentos com o objetivo de lhes conferir sabor doce a um baixo ou nenhum valor energético, podendo ser categorizados em 2 grupos: edulcorantes calóricos e não calóricos. São, por isso, aditivos alimentares que habitualmente são utilizados pela indústria alimentar como substitutos do açúcar.

Apesar de os edulcorantes não calóricos serem considerados seguros para consumo humano por autoridades de saúde como a *European Food Safety Authority (EFSA)*, pelo *Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives (JECFA)* e pela *U. S. Food and Drug Administration*, é atualmente reconhecido que os edulcorantes não calóricos exercem efeitos fisiológicos no organismo o que suscita questões relativas à sua inocuidade para a saúde (48). Alguns estudos epidemiológicos e estudos realizados em modelos animais sugerem mesmo uma associação entre o seu consumo e o desenvolvimento de doenças metabólicas, como a obesidade, diabetes tipo 2 e doenças cardiovasculares (49-52). A evidência científica mais atual sugere que os edulcorantes não calóricos podem induzir alterações na microbiota intestinal que levam à

intolerância à glicose (53, 54). Sabe-se também que os edulcorantes não calóricos ativam os recetores do doce, aumentando a preferência pelo doce (55) e podem ter um efeito na desregulação central do apetite (56).

Contudo, da análise da literatura resultam dados que apontam para riscos para a saúde humana e outros para a não existência de risco, sendo por isso considerados inconclusivos sobre os benefícios/ malefícios para a saúde do consumo de edulcorantes não calóricos, dúvidas essas que só poderão ser esclarecidas pela realização de estudos metodologicamente adequados, nomeadamente ensaios clínicos (57-59).

Assim, à luz da evidência atual, poderá afirmar-se que a substituição de bebidas açucaradas por bebidas adicionadas de edulcorantes não calóricos pode ter vantagens para a gestão do peso, na medida em que esta substituição implica uma redução da ingestão de açúcar e muito provavelmente da ingestão energética total diária (60). Contudo, dado o facto de existirem incertezas sobre a sua inocuidade sobre a saúde pública, o princípio da precaução deverá aplicar-se sempre que possível.

4. PADRÕES DE CONSUMO DE BEBIDAS AÇUCARADAS E DE AÇÚCAR: CONTEXTO NACIONAL

Em Portugal, no período de 2013/2014, a disponibilidade de açúcar *per capita* foi de 34,4 kg/ano, o que equivale a 94 g/dia, ou seja, 376 kcal/dia (61). Considerando que o consumo de açúcar deve ser inferior a 10% do total do valor energético total (VET) diário (2000 kcal), ou seja, 200 kcal, é urgente uma redução média de aproximadamente 176 kcal/dia provenientes da ingestão de açúcar por indivíduo.

Dados do Inquérito Alimentar Nacional e de Atividade Física (IAN-AF 2015-2016) evidenciam níveis de consumo de açúcares simples muito superiores às recomendações da OMS. Neste contexto, 24,4% da população nacional apresenta um consumo de açúcares simples que representa mais de 10% do valor energético total (valor máximo recomendado pela OMS), sendo esta prevalência superior nos adolescentes do sexo masculino (51,1%) e nas adolescentes do sexo feminino (49,1%) (62).

Especificamente para as bebidas açucaradas tem-se verificado uma tendência crescente de consumo. Entre 1990 e 2012, o consumo de refrigerantes pelos cidadãos duplicou, passando de disponibilidades médias diárias de 101,9 ml, em 1990, para valores na ordem dos 203,6 ml por habitante/dia em 2012 (63).

De acordo com o último Inquérito Alimentar Nacional e de Atividade Física (IAN-AF 2015-2016), o consumo diário de refrigerantes ou néctares (220 g/dia ou mais) foi reportado por 18% dos inquiridos, sendo essa prevalência superior nos adolescentes (42%). Considerando apenas os que reportam algum consumo destas bebidas, 25% bebe aproximadamente o equivalente a dois refrigerantes por dia (62).

Dados de um estudo de coorte² (Geração 21) que acompanha 8647 crianças do norte de Portugal desde o seu nascimento (provavelmente a maior coorte nacional deste género) identificou que cerca de 35% das crianças com 2 anos consumia refrigerantes pelo menos uma vez por semana, comportamento este que se manteve em 88% destas crianças aos 4 anos. Com esta idade, mais de metade das crianças seguidas (52%) consome refrigerantes e néctares diariamente e 20% destas crianças consomem diariamente refrigerantes à base de chá, sendo este o tipo de refrigerante mais consumido. Os dados existentes em Portugal sugerem que os fatores socioeconómicos são determinantes do consumo de refrigerantes e néctares em crianças, sendo este consumo superior nas crianças cuja escolaridade materna é menor (64). Os dados existentes em Portugal sugerem ainda que em crianças com 4 anos de idade, consumos mais elevados de alimentos com elevada densidade energética, onde se incluem os refrigerantes e néctares, estão associados a baixos consumos de fruta e hortícolas e a um padrão alimentar menos saudável (65).

5. FISCALIDADE AO SERVIÇO DA SAÚDE PÚBLICA: CONTEXTO INTERNACIONAL

A evidência relativamente ao impacto de medidas fiscais específicas sobre alimentos e sua influência no consumo alimentar e na saúde é recente.

Além da novidade deste tipo de medidas, as limitações atuais ao nível da evidência científica disponível devem-se à dificuldade de desenvolvimento de estudos robustos de avaliação de impacto da utilização de instrumentos fiscais neste contexto.

De forma a colmatar as lacunas existentes na literatura, diversos estudos têm recorrido a modelos preditores dos efeitos destas medidas (estudos de simulação), baseados na elasticidade dos preços dos alimentos, existindo deste modo alguma evidência que demonstra

² Tipologia de estudo que se caracteriza pelo seguimento de uma população ao longo do tempo.

um impacto positivo no consumo alimentar depois da eventual aplicação de medidas de tributação sobre as bebidas açucaradas.

Mais recentemente, diversos países têm procurado avaliar o impacto destas medidas em contexto real. Um relatório publicado pela OMS em 2015 (*“Using price policies to promote healthier diets”*), que englobou uma análise de algumas medidas fiscais já implementadas em diferentes países no contexto Europeu (Dinamarca, Finlândia, Hungria e França), sugere que os resultados destes estudos de caso são consistentes com os modelos teóricos que mostram que estas medidas têm o potencial de induzir alterações ao nível do comportamento de compra dos consumidores (66).

De acordo com a OMS, a utilização de medidas legislativas que condicionem o acesso a alimentos com elevado teor de açúcar, nomeadamente a tributação das bebidas açucaradas, combinadas com outras medidas que também incentivem a reformulação gradual destes produtos, bem como com medidas de sensibilização e educação alimentar da população sobre este tema, devem ser estratégias a considerar. A OMS sugere também que, à semelhança do que se verificou no caso do México, a aplicação de um imposto que represente um aumento de 10% no preço das bebidas açucaradas é capaz de reduzir o seu consumo em cerca de 10-12%, podendo ter um impacto significativo na redução da prevalência do excesso de peso e obesidade (67).

Neste contexto, diversos países têm implementado medidas para tornar mais difícil o acesso a alimentos com elevados teores de açúcar, nomeadamente a tributação dos refrigerantes, tal como recomenda, entre outras medidas, a OMS (66). Alguns destes exemplos estão descritos na Tabela 1, sendo que nesta tabela apenas se descrevem os valores do imposto aplicado e pontes de corte definidos para medidas fiscais aplicadas às bebidas açucaradas.

As medidas fiscais implementadas mais recentemente no contexto europeu dizem respeito ao Reino Unido. A arquitetura do sistema de tributação inglês contempla dois níveis de taxação (68), sendo habitualmente os pontos de corte para estes diferentes níveis de taxação relativamente consensuais (bebidas açucaradas com quantidades de açúcar total entre 5 – 8 g por 100 ml e bebidas com teores de açúcar superiores a 8 g por 100 ml). Este esquema da tributação pretende incentivar a reformulação dos produtos alimentares com vista à redução dos teores de açúcar presentes nestas bebidas.

Tabela 1. Tributação de bebidas açucaradas – experiências internacionais.

País	Valor da tributação e pontos de corte para o teor de açúcar
Estados Unidos	Média 5,172% (máximo 7%)
Australia	10%
Finlândia	0,22€/ litro (bebidas com açúcares adicionados) 0,11€/ litro (bebidas com edulcorantes artificiais)
Hungria (2011)	0,02€/ litro (bebidas açucaradas com mais de 8 g de açúcar/100ml)
Dinamarca	0,04 €/ litro (bebidas com açúcares adicionados)
(2014, já não está em vigor)	0,02 €/ litro (bebidas com edulcorantes não nutritivos)
França (2014)	0,0753€/litro (bebidas com açúcares adicionados e com edulcorantes artificiais – 5 a 8 g por 100 ml) 0,1506€/litro (bebidas com açúcares adicionados e com edulcorantes artificiais ≥ 8 g por 100 ml)
Estónia (2018)	0,10€/litro (bebidas com açúcares adicionados – 5 a 8 g por 100 ml) 0,30€/litro (bebidas com açúcares adicionados – ≥ 8 g por 100 ml)
México	10%
Espanha (2017)	0,08€/litro (bebidas com açúcares adicionados – 5 a 8 g por 100 ml) 0,12€/litro (bebidas com açúcares adicionados – ≥ 8 g por 100 ml)
Irlanda (2018)	0,3€/litro (bebidas açucaradas com um teor de açúcar ≥ 8 g por 100 ml)
Reino Unido (2018)	Taxa 0,20€/litro para as bebidas com valores entre 5 g a 8 g de açúcar/100g Taxa 0,27€/litro para as bebidas com mais do 8 g de açúcar/100g
Bélgica (2018)	0,12 €/ litro
Noruega (2018)	4,75 kroner/ litro
Chile (2018)	IVA 18% para bebidas com um teor de açúcar ≥6,25 g por 100 ml
África do Sul (2018)	0,021 € por cada grama de açúcar que exceder os 4 g por 100 ml

No Anexo 2 apresenta-se um *framework* explicativo do possível impacto das medidas fiscais para a promoção de hábitos alimentares saudáveis e para a melhoria do estado de saúde, nomeadamente através da prevenção e controlo das doenças crónicas.

5.1. Alterações no consumo alimentar

A evidência existente relativamente ao impacto da aplicação de medidas de tributação sobre as bebidas açucaradas no consumo alimentar resulta essencialmente de estudos que recorrem a

modelos preditores dos efeitos destas medidas (estudos de simulação), que se baseiam de um modo geral na elasticidade dos preços dos alimentos. Genericamente, estes estudos demonstram um impacto positivo no consumo alimentar depois da eventual aplicação de medidas de tributação sobre as bebidas açucaradas.

Uma revisão de estudos sobre a elasticidade dos preços dos alimentos estimou que um aumento de 10% no preço dos refrigerantes será capaz de reduzir o seu consumo em cerca de 8 a 10% (69). Uma revisão mais recente da literatura veio reforçar estes resultados sugerindo ainda uma maior elasticidade do preço das bebidas açucaradas (elasticidade de -1,2), sugerindo que o aumento de 20% no preço das bebidas açucaradas será capaz de reduzir o seu consumo em cerca de 24% (70). Outros estudos estimaram que uma taxa de 20% no preço das bebidas açucaradas pode levar a uma redução na ingestão energética diária de adultos e crianças de, em média, 37 e 43 kcal, respetivamente (71). Nos Estados Unidos, estimou-se que uma taxa de 1 cêntimo (1 cent) por cada 30 ml nas bebidas açucaradas pode contribuir para a redução da ingestão energética diária de 190-200 kcal/dia para 145-150 kcal/dia, sugerindo que não existe substituição do consumo destas bebidas por outros alimentos também com uma elevada densidade energética (72). Um outro estudo também encontrou resultados semelhantes, no sentido de não existir evidência de que este tipo de medidas pode ter o efeito indesejado ao incentivar a substituição do consumo dos alimentos tributados por outros com igual e elevada densidade energética (73).

Relativamente aos estudos que tenham avaliado o impacto real da implementação de medidas fiscais, a sua grande maioria refere-se a estudos realizados nos Estados Unidos, sendo os resultados destes trabalhos menos promissores do que os apresentados anteriormente.

Os resultados da avaliação do impacto deste tipo de medidas em outros países cujo valor da taxa representa um aumento no preço dos alimentos superior a 10% demonstram um efeito positivo quer no consumo alimentar quer em alguns indicadores de saúde. Por exemplo, no caso do México, a implementação de uma taxa de 10% nas bebidas açucaradas em setembro de 2013 contribuiu para uma redução do consumo destas bebidas de, em média, 6% em dezembro de 2014 (74).

Os resultados de alguns estudos que têm procurado avaliar o impacto real da implementação de medidas fiscais, sugerem que as reduções verificadas no consumo das bebidas tributadas podem ser acompanhadas por um aumento do consumo de outras bebidas, como por exemplo, sumos de fruta (75). As transferências de consumo para outros produtos similares,

nomeadamente para sumos de fruta, bebidas açucaradas “*ligh*” ou “*diet*” ou mesmo para produtos da mesma gama, mas mais baratos, devem merecer uma discussão alargada.

Um estudo de revisão publicado pelo *Public Health England*, englobando resultados de alguns estudos experimentais, sugere que as medidas fiscais são capazes de induzir mudanças ao nível da compra dos produtos alimentares tributados (diminuição da compra destes produtos a curto prazo). Os resultados de quase todos os estudos experimentais incluídos nesta revisão sugerem que o comportamento de compra dos consumidores é influenciado pelo aumento do preço dos alimentos, sendo que nos estudos onde não se verificou efeito, o valor da taxa aplicada tinha sido relativamente baixo. De referir que, apesar dos estudos de avaliação das medidas de tributação de alimentos já implementadas por alguns países não terem sido incluídos neste estudo de revisão, os seus resultados suportam os resultados encontrados nos estudos experimentais incluídos nesta revisão. Os resultados desta revisão estão também de acordo com os resultados dos estudos de modelos preditores que sugerem que a tributação induz uma redução na compra proporcional ao nível da taxa aplicada, demonstrando, no entanto, que é necessária uma taxa de 10 a 20% para se conseguir obter um impacto significativo na compra e consumo alimentar, representando benefícios para a saúde (76).

Apesar de haver alguma evidência de que as medidas fiscais já implementadas por alguns países têm contribuído para a diminuição da compra dos produtos tributados, a efetividade destas medidas não tem sido avaliada de forma sistemática. Segundo alguns autores, a implementação destas e de outras medidas deve ser acompanhada de estudos robustos de monitorização e de avaliação do seu impacto. Estes estudos de avaliação da efetividade destas medidas devem, em particular, ser capazes de avaliar o seu impacto a curto e a longo prazo; avaliar o possível efeito regressivo destas medidas; avaliar o seu impacto especificamente no consumo alimentar, de modo a que seja possível perceber se a diminuição da compra/consumo dos alimentos tributados não é substituída e compensada pela compra/consumo de outros alimentos igualmente pouco saudáveis; bem como avaliar se o impacto destas medidas é diferenciado em função dos diferentes subgrupos da população, nomeadamente se estas medidas têm o impacto desejado nos grupos populacionais que mais necessitam (por exemplo nos grupos socioeconomicamente mais vulneráveis e por isso com possível impacto na redução das desigualdades em saúde) (76).

5.2. Incentivo à reformulação dos produtos alimentares

Os estudos de avaliação do impacto da utilização de medidas fiscais sobre alimentos pouco saudáveis já existentes parecem sugerir também que estas medidas induzem positivamente a reformulação dos produtos alimentares por parte da indústria alimentar. Em particular, o estudo de avaliação da medida de tributação dos alimentos na Hungria (*Public Health Product Tax – NETA*), que mostra que cerca de 40% das empresas da indústria alimentar reformularam os seus produtos, sendo que 30% destas removeram por completo o ingrediente com impacto negativo para a saúde e 70% reduziram a quantidade do ingrediente (77).

Um estudo publicado na revista *Lancet Diabetes & Endocrinology*, que tentou, através de um modelo preditivo, estimar o possível efeito de uma redução gradual de 40% do açúcar adicionado às bebidas açucaradas (incluindo os sumos de fruta) ao longo de 5 anos, concluiu que esta redução poderá contribuir, em média, para a redução da ingestão energética de 38,4 kcal por dia, o que resultará numa perda média de peso em adultos de 1,20kg (redução estimada para o período de 5 anos), que por sua vez resultará na redução da prevalência do excesso de peso (1 ponto percentual) e da obesidade (2.1 pontos percentuais). Este estudo estimou também que esta redução deve ser capaz de prevenir mais de 250 000 novos de casos de diabetes tipo 2 relacionados com a obesidade. Estima-se também que este efeito deverá ser maior em determinados grupos da população, tais como os adolescentes, jovens adultos e indivíduos com um menor nível socioeconómico. De salientar que estes dados resultaram de um modelo preditor para a população do Reino Unido (78).

Assim, pode entender-se que um dos objetivos das medidas legislativas na área da tributação alimentar, e nomeadamente sobre as bebidas açucaradas, seja o incentivo à reformulação das bebidas açucaradas com vista à redução gradual da quantidade de açúcar adicionado. Esta reformulação poderá *per se* representar ganhos importantes ao nível da redução da prevalência do excesso de peso, obesidade e diabetes tipo 2. É neste sentido que, mais recentemente, a abordagem utilizada pelos diferentes países que implementaram medidas fiscais assenta na utilização de diferentes níveis de taxaço (em função da quantidade do nutriente que se pretende reduzir o consumo).

5.3. Impacto na saúde

A evidência relativamente ao impacto de taxas específicas sobre alimentos e sua influência na saúde é limitada, sendo que relativamente ao impacto deste tipo de medidas em indicadores de

saúde a evidência científica advém essencialmente de estudos baseados em modelos preditores dos efeitos destas medidas.

De acordo com um estudo de revisão, parece existir evidência (baseada em estudos de modelos preditores do efeito) de que a aplicação de uma taxa acima de 20% nas bebidas açucaradas pode apresentar um impacto positivo na saúde. Relativamente ao tipo de taxa aplicada, este estudo de revisão sugere ainda que a aplicação de uma taxa específica baseada num valor fixo para uma determinada quantidade de açúcar parece ser o modelo que permite obter resultados mais significativos em termos de ganhos em saúde (79).

Estima-se que uma taxa de 20% nas bebidas açucaradas pode contribuir para perdas de peso de cerca de 2,27 kg por ano (72). Por outro lado, existe evidência de uma taxa de 10% nas bebidas açucaradas pode contribuir para a redução de cerca de 1,3% na prevalência da obesidade e de uma redução de cerca de 0,7% na prevalência de excesso de peso e obesidade em adultos (80). Um outro estudo estimou que uma taxa no açúcar de 1€ por kg seria capaz de contribuir para uma redução média de 3,2 kg no peso corporal, o que poderá contribuir para uma redução de cerca de 13% na prevalência de diabetes e uma redução de cerca de 3% na incidência de doença coronária (81).

Uma análise do impacto das taxas aplicadas nas bebidas açucaradas em diversos estados dos Estados Unidos em indicadores do excesso de peso e obesidade demonstrou que estas medidas tiveram um impacto estatisticamente significativo numa ligeira diminuição do IMC, excesso de peso e obesidade. Porém, neste estudo a taxa aplicada às bebidas açucaradas foi em média de 3%, sugerindo que valores de taxas inferiores a 10% são capazes de potencialmente induzir efeitos ao nível do consumo alimentar, contudo dada a pequena magnitude deste efeito no consumo alimentar, o seu impacto será dificilmente repercutido na saúde (82).

A literatura científica sugere que os estudos baseados em modelos preditores dos efeitos destas medidas reportam geralmente resultados mais positivos do que estudos que avaliam o real impacto da implementação destas medidas tendo por base estudos de caso reais. Porém, esta diferença de resultados pode estar relacionada com o facto de nos estudos de caso os valores das taxas aplicados serem inferiores aos valores propostos pelos estudos baseados em modelos preditores do efeito (79). Contudo, os estudos baseados em modelos preditores dos efeitos destas medidas não têm geralmente em consideração as possíveis transferências de consumo que se podem verificar, e assumem relações lineares entre o aumento do preço dos alimentos, o seu impacto no consumo alimentar e conseqüentemente em diferentes indicadores de saúde.

Estas são limitações que não devem ser desconsideradas aquando da interpretação destes resultados.

5.4. Criação de receita para a promoção da saúde

Ao nível da comunidade científica existe consenso quanto à utilização das receitas de medidas fiscais para o financiamento de programas para a promoção da saúde, através da educação alimentar e da atividade física (72, 83-93).

Segundo diversos autores, a aceitação pública de medidas fiscais aumenta quando estas revertem a favor de uma causa pública - promoção da educação alimentar ou da atividade física nas escolas. As medidas fiscais quando são vistas como um suporte à promoção da saúde e não como uma forma de criar mais receitas para o Estado recebem mais apoio e são mais facilmente adotadas (94-97).

Da análise da literatura realizada, existem países que definem especificamente qual a aplicação direta deste imposto. Dinamarca, Finlândia, Fiji, Samoa, Nauru, África do Sul, México, França, Polinésia, Hungria e Reino Unido são exemplos de países que deixaram definido o uso específico da receita. O Reino Unido é o único país que definiu o uso integral da receita para a promoção da saúde e de programas educativos ligados à atividade física. A Hungria e a França definiram que apenas uma parte da receita seria destinada para a saúde. O México planeia utilizar os fundos para assegurar a existência de água potável nas escolas públicas e em áreas mais desfavorecidas. A África do Sul planeia utilizar a receita do imposto também para a saúde, contudo, nem um nem o outro deixaram isso definido em orçamento de estado (98) (Tabela 1 em Anexo 3).

A nível internacional, a percentagem do orçamento total do setor da saúde que é alocada à área da prevenção e promoção da saúde é insignificante. Por exemplo em Portugal, este valor corresponde a 1,1% (99). Deste modo, a utilização da receita obtida através da implementação de medidas fiscais nas bebidas açucaradas para medidas nas áreas da prevenção e promoção da saúde poderá ser considerada, à luz das boas práticas internacionais.

6. FISCALIDADE AO SERVIÇO DA SAÚDE PÚBLICA: A EXPERIÊNCIA NA TRIBUTAÇÃO DAS BEBIDAS AÇUCARADAS EM PORTUGAL

Ainda que a aplicação do Imposto Especial Sobre o Consumo de bebidas adicionadas de açúcar ou edulcorantes em Portugal apenas tenha sido determinada no contexto da aprovação da Lei do Orçamento do Estado para 2017, foi publicada recentemente uma análise preliminar do seu impacto no âmbito da saúde. De acordo com os autores do artigo “Fiscalidade ao Serviço da Saúde Pública: A Experiência na Tributação das Bebidas Açucaradas em Portugal” (100), publicado na revista Científica Ata Médica portuguesa, graças à aplicação deste novo imposto, apenas durante os primeiros meses analisados, verificou-se uma redução em quase 50% no consumo de bebidas com maior teor de açúcar. Esta variação terá resultado de processos de reformulação levados a cabo pela indústria ao nível das bebidas com maiores teores de açúcar adicionado. Verificou-se uma redução das quantidades de açúcar adicionado em determinados produtos, que resultou na sua integração no grupo de bebidas com teor de açúcar inferior a 80 gramas por litro. Fatores como as alterações no padrão de escolha dos consumidores, em virtude do preço ou do *marketing* das empresas, não podem ser excluídos neste contexto, pelo que conclusões mais robustas implicarão um âmbito e período de análise mais alargados. Os autores referem que o facto de a redução dos volumes incluídos no escalão superior de tributação ter sido mais marcada do que nas gamas com níveis de açúcar inferiores, aponta no sentido de que a criação de escalões de tributação intermédios poderá alargar esse efeito. Dados os seus ganhos potenciais para a Saúde Pública, essa hipótese deveria ser avaliada no âmbito do Orçamento do Estado para 2019.

A análise do impacto de políticas de tributação, como o IABA português, na elasticidade dos preços dos produtos sobre os quais incidem é importante. Estudos internacionais estimam que a variação de preços pode ter influência na opção de substituição de alimentos pouco saudáveis por alimentos mais saudáveis (69). Assim, o desenvolvimento de estudos adicionais referentes ao Imposto Especial Sobre o Consumo de bebidas adicionadas de açúcar ou edulcorantes em Portugal reveste-se de grande pertinência, não apenas no contexto de uma eventual revisão da sua estrutura atual, mas também no âmbito internacional.

A maioria dos anos de vida saudável e recursos de saúde poupados graças a regimes de tributação semelhantes ao IABA em análise acumulam-se nos escalões socioeconómicos inferiores, isto é, trata-se de uma medida que combate as desigualdades em saúde. Ainda assim, com base numa análise aprofundada do impacto do IABA português nos diferentes escalões socioeconómicos, será essencial garantir a equidade desta política, nomeadamente através da

aplicação dos recursos dela resultantes na promoção de uma alimentação mais saudável, especialmente nas classes mais carentes.

Os instrumentos fiscais, que incluem mas não se esgotam nos regimes de tributação como o IABA em análise, devem continuar a ser considerados e avaliados enquanto potenciais formas de abordagem de fatores de risco num contexto de Saúde Pública.

III. IMPOSTO ESPECIAL SOBRE O CONSUMO DE BEBIDAS AÇUCARADAS E ADICIONADAS DE EDULCORANTES – ENQUADRAMENTO, ESTRUTURA E RACIONAL

Perante a evidência científica dos efeitos nefastos do consumo de bebidas açucaradas sobre a saúde, nomeadamente quanto à obesidade e diabetes, e em linha com as recomendações da OMS, no sentido de que o combate ao consumo excessivo de açúcar deve ser efetuado, entre outros, por via da tributação das bebidas açucaradas (99), foi introduzido em Portugal, através da Lei do Orçamento do Estado para 2017 (Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro), o imposto especial de consumo sobre as bebidas adicionadas de açúcar e outros edulcorantes.

Com efeito, a OMS tem vindo a defender que a tributação das bebidas açucaradas, enquanto instrumento privilegiado para a redução do consumo deste tipo de bebidas, é mais eficaz se efetuada sob a forma de impostos especiais sobre o consumo, e, quanto à estrutura deste tipo de impostos, se os mesmos forem configurados como impostos específicos, ou seja, baseados na quantidade ou num ingrediente ou nutriente específico de produto, por oposição a impostos sobre as vendas ou *ad valorem*, já que o imposto sobre o consumo específico aumenta o preço de todos os produtos na mesma medida, independentemente do preço de venda dos mesmos, obviando, assim, o efeito de substituição por produtos de preço mais baixo, mas que contêm o nutriente ou ingrediente nocivo e que sofreriam um aumento menos significativo do preço (100).

O imposto nacional foi inspirado nos impostos sobre bebidas açucaradas já implementados noutros Estados-Membros da União Europeia (Dinamarca, Finlândia, Hungria, Noruega, França Bélgica, Croácia), em particular nos casos belga, francês e croata, em que se adotaram a estrutura e regime geral dos impostos especiais sobre o consumo harmonizados.

Na sua versão atual, o imposto sobre o álcool e as bebidas alcoólicas e as bebidas adicionadas de açúcar ou outros edulcorantes insere-se na subcategoria de impostos especiais que incidem sobre o consumo. Neste âmbito e para além das bebidas alcoólicas, o imposto (do tipo “*lump sum*”) incide sobre produtos genericamente designados por bebidas não alcoólicas.

A escolha pela figura do imposto especial de consumo baseou-se no facto de este tipo de tributo ter essencialmente finalidades extrafiscais, designadamente de repressão e alteração de comportamentos de consumo e correção de exterioridades, mais do que de obtenção de receita fiscal. Não assenta, pois, na capacidade contributiva dos sujeitos passivos, mas sim num

princípio de equivalência, que podemos encontrar vertido no art.º 2.º do atual Código dos Impostos Especiais de Consumo, que determina que os contribuintes devem ser onerados na medida dos **custos** que provocam nos domínios do ambiente e da **Saúde Pública**, em concretização de uma regra geral de igualdade tributária.

Não obstante algumas associações do setor terem contestado a criação do imposto, e terem mesmo avançado a hipótese alternativa de criação de uma contribuição “especial”, (ou “financeira”), desonerando os produtores, importadores e armazenistas/grossistas e transferindo a tributação para a fase da comercialização, a opção legislativa foi pela criação do imposto especial de consumo específico, tendo em conta a experiência conhecida de outros países e as referidas recomendações da OMS.

As bebidas adicionadas de açúcar e outros edulcorantes passaram, assim, a integrar o leque de produtos regulados pelo Código dos Impostos Especiais de Consumo (CIEC), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 73/2010, ao qual foram aditados os artigos 87.º-A a 87.º-F, aproveitando-se a estrutura da parte geral deste Código e as normas comuns em matéria de facto gerador, exigibilidade, liquidação e pagamento do imposto, garantias, circulação, sujeitos passivos e respetivos estatutos, entre outros, ainda que com algumas especificidades, adaptações e simplificações, decorrentes das particularidades do setor e do facto de a tributação destes produtos não se encontrar harmonizada a nível da União Europeia, contrariamente aos restantes produtos previstos no mesmo Código.^{3 4}

O legislador contemplou, ainda, não só um diferimento temporal de 1 mês para a entrada em vigor do novo imposto, em relação à data de entrada em vigor do Orçamento do Estado para 2017, como ainda um período transitório, permitindo o escoamento de *stocks* que já se

³ Com efeito, o álcool e as bebidas alcoólicas, os produtos petrolíferos e energéticos e eletricidade e os tabacos manufacturados foram objeto de harmonização ao nível da sua tributação, nos termos do art.º 93.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia (que corresponde ao atual art.º 113.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, encontrando-se o seu regime enquadrado pelas Diretivas 2008/118/CE DO CONSELHO de 16 de Dezembro de 2008³, 2011/64/UE do Conselho, de 21 de Junho de 2011, relativa à estrutura e taxas dos impostos especiais sobre o consumo de tabacos manufacturados³ e 2003/96/CE DO CONSELHO de 27 de Outubro de 2003 que reestrutura o quadro comunitário de tributação dos produtos energéticos e da eletricidade, e sujeitos, assim, a um regime comum, que não é aplicável no domínio das bebidas adicionadas de açúcar e outros edulcorantes, cujo regime de tributação é estritamente nacional.

⁴ O próprio CIEC, e a Portaria n.º 32/2017, de 18 de janeiro, fizeram essa adaptação e simplificação.

encontrassem na fase do comércio a consumidores finais, evitando, assim, a burocracia e encargos para os operadores, que resultaria da imediata sujeição ao imposto (e a todos os procedimentos inerentes), de todos os produtos que se encontravam no mercado.

1. INCIDÊNCIA OBJETIVA

Quanto à incidência objetiva do imposto, a opção do legislador nacional, à semelhança do que já sucedia noutros Estados-Membros, foi no sentido de definir os produtos sujeitos ao imposto por referência à Nomenclatura Combinada (NC)⁵, facilitando, deste modo, a correta delimitação dos mesmos, e privilegiando a articulação com a Pauta Aduaneira Comum, quando esteja em causa a importação de países terceiros, que constitui um dos factos geradores de imposto.

O art.º 87.º-A (já alvo de aperfeiçoamento, quanto aos concentrados, na Lei do Orçamento do Estado para 2018) define, assim, o elenco de produtos sujeitos ao imposto:

- As bebidas destinadas ao consumo humano, adicionadas de açúcar ou de outros edulcorantes, abrangidas pelo código NC 2202.⁶
- As bebidas abrangidas pelos códigos NC 2204⁷, 2205, 2206 e 2208, com um teor alcoólico superior a 0,5% vol. e inferior ou igual a 1,2% vol.;

⁵ Regulamento (CEE) n.º 2658/87 do Conselho, de 23 de julho de 1987, relativo à nomenclatura pautal e estatística e à pauta aduaneira comum (JO L 256, de 07/09/1987).

⁶ 2202 00 00 00 : *Águas, incluindo as águas minerais e as águas gaseificadas, adicionadas de açúcar ou de outros edulcorantes ou aromatizadas e outras bebidas não alcoólicas, exceto sumos (sucos) de fruta ou de produtos hortícolas, da posição 2009.*

⁷ 2204 00 00 00: *Vinhos de uvas frescas, incluindo os vinhos enriquecidos com álcool; mostos de uvas, excluindo os da posição 2009.* Nesta posição estão as bebidas abrangidas pelos códigos NC 2204 (vinhos de uvas frescas, incluindo os vinhos enriquecidos com álcool; mostos de uvas);

2205 00 00 00: *Vermutes e outros vinhos de uvas frescas aromatizados por plantas ou substâncias aromáticas.*

2206 00 00 00: *Outras bebidas fermentadas (por exemplo, sidra, perada, hidromel, saqué); misturas de bebidas fermentadas e misturas de bebidas fermentadas com bebidas não alcoólicas, não especificadas nem compreendidas noutras posições*

2208 00 00 00: *Álcool etílico não desnaturado, com um teor alcoólico em volume inferior a 80 % vol; aguardentes, licores e outras bebidas espirituosas;*

- Os concentrados, sob diversas formas, destinados à preparação de bebidas previstas nas alíneas anteriores, nas instalações do consumidor final ou de retalhista.

A incidência do imposto distingue três categorias autónomas de produtos, devidamente elencadas no n.º 1 do artigo 87.º-A do Código dos IEC. Entre estas destacam-se os produtos previstos na alínea a) da referida disposição legal, que concentram a larga maioria das bebidas objeto de consumo no mercado nacional que se encontram sujeitas ao imposto.

Trata-se de bebidas destinadas ao consumo humano, adicionadas de açúcar ou de outros edulcorantes, abrangidas pelo código NC 2202, tal como são definidas na Pauta Aduaneira, exceto as compreendidas em outras posições, e inclui, nomeadamente, bebidas como refrescos ou refrigerantes, cola, laranjadas ou limonadas, constituídas por água potável comum, com açúcar ou outros edulcorantes, e adicionados, por vezes, de ácido tartárico e de ácido cítrico. As bebidas em apreço são frequentemente tornadas gasosas, por meio de dióxido de carbono. Apresentam-se quase sempre em garrafas ou em outros recipientes fechados hermeticamente. Na mesma alínea a) estão abrangidas as águas minerais (naturais ou artificiais) adicionadas de açúcar ou de outros edulcorantes, bem como outras bebidas não alcoólicas, exceto os sumos (sucos) de frutas ou de produtos hortícolas da posição 2009⁸.

Por outro lado, a alínea b) do n.º 1 do artigo 87.º-A abarca as bebidas alcoólicas de reduzido teor alcoólico. Estas bebidas são classificadas pela Pauta Aduaneira como alcoólicas em virtude de apresentarem um teor alcoólico superior a 0,5% vol. não sendo, por conseguinte, abrangidas pelo código NC 2202. No entanto, com exceção da cerveja, a tributação em sede de imposto especial (IABA) incide somente sobre bebidas com teor alcoólico adquirido superior a 1,2%. A norma em apreço vem assim prevenir uma exclusão injustificada da incidência, assegurando que quaisquer bebidas com teor alcoólico adquirido superior a 0,5% mas igual ou inferior a 1,2%, e por esse facto não sujeitas a IABA, sejam objeto de tributação em sede do imposto sobre bebidas não alcoólicas.

Finalmente, as regras de incidência objetiva contemplam na alínea c) os produtos concentrados, sob a forma de xarope ou pó, destinados à preparação, de bebidas previstas nas alíneas anteriores, nas instalações do consumidor final ou de retalhista.

⁸ Nos termos do Ofício Circulado n.º 35.073, de 24/02/2017, da AT.

Nesta categoria estão abrangidos, designadamente, os produtos classificados pelo código NC 2106 90⁹. No entanto, a redação legislativa original estabelecia que, para efeitos de aplicação do imposto, fosse tida em consideração a quantidade total, em litros de produto final obtido com a diluição. Esta solução conferiu alguma incerteza e complexidade na determinação da base tributável e liquidação do imposto exigível, conduzindo a que a Lei que aprova o Orçamento do Estado para 2018 reformulasse o mecanismo aplicável à tributação destes produtos, substituindo o produto final resultante da mistura final pelo critério, mais objetivo, de quantidades de produto concentrado efetivamente declaradas para consumo, em hectolitro na forma líquida, e 100 quilogramas de peso líquido, na forma sólida. A nova redação clarificou ainda que, para além de xarope ou pó, estão igualmente abrangidas quaisquer outras formas líquidas ou sólidas de concentrados, designadamente grânulos.

A incidência tributária em Portugal seguiu de perto as soluções vigentes noutros Estados-membros, como por exemplo, a França ou a Bélgica, a Croácia ou, mais recentemente, o Reino Unido. Em face da análise dos quadros legais já consolidados, o legislador nacional optou por privilegiar as soluções de tributação de bebidas não alcoólicas em vigor em três Estados-membros que apresentam similitudes jurídicas com Portugal (França e Bélgica), bem como a Croácia, cujos modelos se revelam aliás próximos, quer em matérias de incidência objetiva e subjetiva, quer no que respeita aos mecanismos de tributação e procedimentos aplicáveis.

Cotejados os regimes em vigor nestes países, o âmbito de incidência objetiva do imposto abrange um conjunto amplo e diversificado de bebidas não alcoólicas, concretamente:

- Águas, incluindo as águas minerais, naturais ou artificiais, e as águas gaseificadas, sem adição de açúcar ou de outros edulcorantes ou aromatizantes abrangidas pelo código NC 2201. No entanto, as águas só são efetivamente tributadas na França, sendo aplicada a taxa 0 na Bélgica e excluídas da incidência na Croácia;
- Águas, mas adicionadas de açúcar ou de outros edulcorantes ou aromatizadas (ditas refrigerantes), classificadas pelo código NC 2202, e que constituem o cerne dos produtos tributáveis, nomeadamente em Portugal;
- O vinho e a cerveja com teor alcoólico inferior ao previsto para estes produtos (respetivamente 1,2% e 0,5%);
- Os sumos (sucos) de fruta açucarados;

⁹ De acordo com a Pauta Aduaneira, estão abrangidos pelo código NC 2106 90, designadamente, os xaropes de açúcar, aromatizados ou adicionados de corantes.

- Qualquer substância, sob qualquer forma, destinada à preparação de bebidas, tais como xaropes e concentrados, pós e grânulos, independentemente do código NC;
- As bebidas com teor de cafeína superior a determinada quantidade (bebidas ditas energéticas). Por exemplo, na França esse limite foi fixado em 220 mg por 1 000 mililitros.

Para além das bebidas tradicionalmente designadas refrigerantes, bem como do conceito mais alargado de bebidas adicionadas de açúcar, quer a Bélgica, quer a Croácia tributam igualmente as seguintes bebidas à base de café:

- O café não torrado, abrangido pelo código NC 0901;
- O café torrado, abrangido pelo código NC 0901, os extratos, essências e concentrados de café e preparações à base de café, abrangidos pelo código NC 2101.

Por comparação, a tributação das bebidas não alcoólicas em Portugal, no que reporta ao âmbito de incidência objetiva, surge mais restrita e minimalista que os modelos congéneres adotados noutros Estados-membros, em particular em França, que tributa ainda as águas minerais engarrafadas, as bebidas com certo teor de cafeína, bem como os néctares.

Com efeito, o imposto em França é aplicável, para além das bebidas abrangidas pelo código NC 2202, igualmente às que sejam classificadas pelo código NC 2009.¹⁰ Apesar de esta última posição pautal incluir os sumos de fruta, estes não estão todavia abrangidos pelo imposto, em resultado da legislação francesa estabelecer como requisitos adicionais de sujeição que as bebidas sejam adicionadas de açúcares ou apenas de adoçantes artificiais. Não sendo permitida a adição de açúcar ou edulcorantes aos produtos designados por sumos de fruta (o que não se verifica com a generalidade dos néctares), os mesmos encontram-se, na prática, afastados de tributação¹¹.

¹⁰ De acordo com a Pauta Aduaneira, estão abrangidos pelo código NC 2009 os seguintes produtos: Os sumos (sucos) de fruta (incluindo os mostos de uvas) ou de produtos hortícolas, não fermentados, sem adição de álcool, mesmo com adição de açúcar ou de outros edulcorantes.

¹¹ A adição de açúcares deixou de ser autorizada nos sumos de frutos, pelo que a Diretiva n.º 2012/12/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de abril de 2012, alterou as disposições específicas da Diretiva n.º 2001/112/CE, do Conselho, relativas à rotulagem dos sumos de frutos e a determinados produtos similares destinados à alimentação humana, para que elas reflitam as novas regras aplicáveis aos ingredientes autorizados.

Em qualquer dos casos, as bebidas devem estar embaladas em recipientes para venda a retalho, quer diretamente quer através de um profissional.

Nos casos da Bélgica e da Croácia, o imposto é ainda aplicável aos produtos considerados café ou equiparados, podendo incluir o café torrado ou não torrado, abrangidos pelo código NC 0901, e os extratos, essências e concentrados sólidos ou líquidos, e preparações à base de extratos, essências e concentrados de café e preparações à base de café, enquadrados pelo código NC 2101.

Em sentido oposto, ou seja, de um imposto com um campo de incidência objetivo mais restrito que o português, surge o caso do imposto sobre as bebidas refrigerantes vigente no Reino Unido (*Soft Drinks Industry Levy*)¹², cujo alcance se restringe às bebidas adicionadas de açúcar durante a fase de produção e que contenham, pelo menos, 50g de açúcar por litro, quando se encontre em condições para ser declarado para consumo.

Outra particularidade da opção legislativa nacional, face por exemplo à Bélgica ou Croácia, prende-se com a não sujeição a imposto das bebidas aromatizadas, ou seja, de bebidas que estão abrangidas pelo código NC 2202, mas que a lei arredou na condição de serem apenas objeto de adição de aromas. Esta opção foi reforçada, ainda que de modo redundante, em sede de isenção do imposto, ao se estabelecer expressamente que as bebidas abrangidas pelo n.º 1 do artigo 87.º-A do Código dos IEC se encontram isentas caso não sejam adicionadas de açúcar ou de outros edulcorantes.

No entanto, considerou-se que deveriam ficar isentas de imposto algumas bebidas, para além das que sejam utilizadas em processos de fabrico ou como matéria-prima de outros produtos ou para pesquisa, controle de qualidade e testes de sabor. Estas isenções têm por fundamento a importância de algumas destas bebidas em termos nutricionais, ainda que as mesmas sejam adicionadas de açúcar e outros edulcorantes, ou a sua baixa nocividade para a saúde (art.º 87.º-B do CIEC):

- As bebidas à base de leite, soja ou arroz;
- Sumos e néctares de frutos e de algas ou de produtos hortícolas e bebidas de cereais, amêndoa, caju e avelã;

¹² O *Soft Drinks Industry Levy* foi aprovado pela Lei do Orçamento do Estado do Reino Unido para 2017/2018 (*Finance Act 2017*).

- Bebidas consideradas alimentos para as necessidades dietéticas especiais ou suplementos dietéticos;
- As bebidas abrangidas pela incidência do imposto, **não** adicionadas de açúcar ou de outros edulcorantes;

Os produtos que beneficiam de isenção correspondem, em larga medida, a produtos que por motivos extrafiscais se encontravam por ocasião da entrada em vigor do imposto sujeitos a taxa reduzida do IVA, designadamente as bebidas constantes das rubricas 1.4.7, 1.4.9, 1.11 e 1.12 da Lista I anexa ao Código do IVA¹³. Entre estes produtos, destacam-se as bebidas à base de leite ou de soja, os sumos e néctares à base de fruta, produtos hortícolas e as bebidas de cereais, amêndoa, caju e avelã sem teor alcoólico. Relativamente aos produtos sujeitos a taxa reduzida do IVA, a isenção do IEC difere, designadamente, no que respeita às bebidas consideradas alimentos para as necessidades dietéticas especiais ou suplementos dietéticos, que em sede de IVA se restringem aos “*produtos dietéticos destinados à nutrição entérica e produtos sem glúten para doentes celíacos*”¹⁴ mas que, no contexto do IEC, se apresenta mais abrangente. Por conseguinte, em sede de IEC encontram-se isentos deste imposto especial de consumo, nomeadamente, os produtos substitutos de refeição, destinados primariamente a regimes de controlo e manutenção de peso, caso se considere que se destinam a suprir necessidades dietéticas especiais¹⁵. Esta isenção deve ser reavaliada, tendo em conta a necessidade de identificar os produtos que nela podem ser enquadrados, evitando que o benefício se estenda a bebidas de reduzido interesse para a saúde pública.

¹³ Por se encontrarem abrangidos pela lista I anexa ao Código do IVA, beneficiam da taxa reduzida do imposto os seguintes produtos: Sumos e néctares de frutos e de algas ou de produtos hortícolas e bebidas de cereais, amêndoa, caju e avelã sem teor alcoólico (rúbrica 1.11); Produtos dietéticos destinados à nutrição entérica e produtos sem glúten para doentes celíacos (rúbrica 1.12). Beneficiam igualmente de taxa reduzida: Leites achocolatados, aromatizados, vitaminados ou enriquecidos (1.4.7) e Bebidas, iogurtes de soja, incluindo tofu (1.4.9).

¹⁴ Cf. rúbrica 1.12 da lista I anexa ao Código do IVA.

¹⁵ Cf. Informação Vinculativa (IV) da AT, relativa ao âmbito de aplicação da isenção relativa às bebidas não alcoólicas e obrigações estatutárias e declarativas dos operadores económicos da área das bebidas não alcoólicas. De acordo com esta IV, a isenção abrange os substitutos de refeição, destinados primariamente a regimes de controlo e manutenção de peso, podendo ser considerados como destinados a suprir necessidades dietéticas especiais. Neste sentido, encontram-se igualmente isentos os reconstituintes físicos, destinados à manutenção e recuperação do desempenho físico durante exercícios prolongados, objetivos que podem ser subsumidos na *ratio legis* do artigo 87.º-B do CIEC.

Apesar da decisão de conceder a isenção do imposto aos produtos acima descritos, a avaliação da implementação do tributo deve ter em conta a justificação da manutenção dos benefícios fiscais, os quais devem ter carácter excecional e ser instituídos para tutelar interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem¹⁶. Por outro lado, importa analisar se algumas destas bebidas revelam quantidades de açúcar adicionado suscetíveis de justificar a alteração dos pressupostos do benefício, tendo em consideração o período que decorreu desde a implementação do imposto, e a possibilidade de ajustamento concedido aos fabricantes para que procedam à redução do açúcar adicionado.

Encontram-se ainda isentas as bebidas cuja mistura final resulte da diluição e adição de outros produtos não alcoólicos aos concentrados tributados, desde que seja demonstrada a liquidação do imposto sobre aqueles concentrados. Neste caso, o fundamento da isenção será o de evitar uma “dupla” tributação.

A par das isenções específicas do imposto, as bebidas não alcoólicas beneficiam igualmente das isenções concedidas aos demais produtos sujeitos a IEC. Entre estas isenções, destacam-se:

- A utilização no âmbito das relações diplomáticas ou consulares, bem como por organismos internacionais;
- A exportação ou expedição para outro Estado membro;
- O consumo como abastecimentos, até 20 L, em se tratando de provisões de bordo.

Finalmente, refira-se que as bebidas adquiridas particulares noutra Estado membro para seu uso pessoal, quando transportadas pelos próprios para território nacional, não estão sujeitas a imposto, fixando-se, para efeitos de determinação da aquisição para uso pessoal, o limite quantitativo de 20 L.

Desde que as bebidas contenham adição de açúcar ou outros edulcorantes, ficam sujeitas ao imposto, independentemente do seu valor calórico. Como tal, as bebidas açucaradas com menor valor nutricional (refrigerantes usualmente comercializados sob a designação “light” e “zero”), ficaram sujeitas a tributação.

¹⁶ Nos termos do artigo 2.º do EBF, “consideram-se benefícios fiscais as medidas de carácter excecional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem”.

Elegeu-se como unidade tributável o número de hectolitros de produto acabado, salvo no caso dos concentrados, tendo o legislador optado pela introdução de dois escalões de tributação, consoante a quantidade de açúcar presente:

1. Teor de açúcar inferior a 80 gramas por litro: € 8,22/hl;
2. Teor de açúcar igual ou superior a 80 gramas por litro: € 16,69/hl (taxa atualizada pela Lei/OE 2018).

2. INCIDÊNCIA SUBJETIVA

A experiência no âmbito dos IEC harmonizados pelo Direito Comunitário aconselhou a que a tributação operasse na fase de importação/produção/introdução no consumo, perante um universo bem delimitado de sujeitos passivos, facilitando assim o controlo, e a gestão, liquidação e cobrança do imposto, e não diferindo o facto gerador para a fase da comercialização a consumidores finais.

Essa é, aliás, a solução adotada noutros países, para este tipo de tributos, como resulta do estudo efetuado pelo consórcio *European Competitiveness and Sustainable Industrial Policy Consortium, ECSIP Consortium*, para a Comissão Europeia (DG Enterprise and Industry) (101), que avaliou o impacto dos impostos não harmonizados sobre bebidas e produtos alimentares (açúcar, sal, gorduras) aplicados na União Europeia, onde se conclui mesmo que seria praticamente impossível cobrar o imposto aos consumidores com base no seu consumo.

Nos três Estados-membros já referidos (França, Bélgica e Croácia) foram implementados regimes legais semelhantes aos previstos para os produtos sujeitos a IEC, em matérias como a produção, armazenagem, detenção e circulação das bebidas não alcoólicas. A aplicação do regime dos IEC é, por conseguinte, um elemento comum das soluções nacionais analisadas, permitindo circunscrever os sujeitos passivos e reduzir os custos administrativos associados ao exercício e controlo da boa cobrança do imposto.

Em matéria de incidência subjetiva, o legislador seguiu de perto o regime aplicável em relação às bebidas alcoólicas, cujas regras gerais são partilhadas pelos impostos especiais de consumo.

Neste domínio, os sujeitos passivos do imposto típicos, previstos pelo Código dos IEC, são dois: O depositário autorizado e o destinatário registado.

Para além dos referidos, podem igualmente ser sujeitos passivos, o importador ou a pessoa que declare os produtos na importação, o arrematante, tratando-se de venda judicial ou em processo administrativo, bem como o garante da operação. Eventualmente, pode ainda ser sujeito passivo qualquer outra pessoa envolvida na saída irregular do regime de suspensão do imposto, ou que introduzam no consumo, vendam ou utilizem os produtos, nas demais situações de irregularidade.

Por regra, os sujeitos passivos são pois o depositário autorizado e o destinatário registado. Nos termos do Código dos IEC, por «depositário autorizado» considera-se a pessoa singular ou coletiva autorizada pela autoridade aduaneira, no exercício da sua profissão, a produzir, transformar, deter, receber e expedir, num entreposto fiscal, bebidas não alcoólicas em regime de suspensão do imposto. O depositário é, em síntese, o titular jurídico de um ou mais entrepostos fiscais, quer sejam de produção ou de armazenagem.

Por sua vez, o «entreposto fiscal» é o local onde são produzidos, transformados, armazenados, recebidos ou expedidos pelo depositário autorizado, no exercício da sua profissão, produtos sujeitos a imposto em regime de suspensão do imposto, nas condições estabelecidas no Código dos IEC e demais legislação complementar.

Em conformidade, o artigo 87.º-D do Código determina que produção e a armazenagem de bebidas não alcoólicas, em regime de suspensão do imposto, devem ser efetuadas em entreposto fiscal, aplicando-se com as necessárias adaptações o disposto em relação às bebidas alcoólicas. Neste particular, a lei estabelece que as regras aplicáveis às bebidas não alcoólicas podem beneficiar da simplificação dos respetivos requisitos por portaria do membro do Governo com a tutela da área das Finanças.

Em sede regulamentar, coube à Portaria n.º 32/2017, de 18 de janeiro, concretizar o regime de produção, armazenagem e circulação de bebidas não alcoólicas, nos termos previstos nos artigos 87.º -D e 87.º -E do Código dos IEC. O regime especial das bebidas não alcoólicas concedeu algumas simplificações a este setor face ao aplicável às bebidas alcoólicas, quer ao nível da concessão mais ágil, quer no que se refere ao funcionamento, dispensando de prestação da garantia os entrepostos fiscais de armazenagem cujo depositário autorizado seja em simultâneo titular de entreposto fiscal de produção.

No geral, manteve-se assim o regime geral dos IEC, já comprovado, refletindo as regras nucleares de funcionamento dos entrepostos fiscais. Em relação à circulação, e caso se

encontrem em regime de suspensão do imposto, as bebidas não alcoólicas podem circular de um entreposto fiscal, de um local de importação ou entrada no território nacional, para:

- a) Um entreposto fiscal;
- b) Um destinatário registado;
- c) Outro Estado membro;
- d) Uma estância aduaneira de saída, no caso de exportação.

Nas demais circunstâncias, as bebidas só podem circular após a sua introdução no consumo, efetuando-se os respetivos movimentos a coberto do regime de bens em circulação.

A adequação do regime dos IEC às bebidas não alcoólicas permitiu, através da simplificação dos procedimentos, reduzir os eventuais custos administrativos ou de contextos associados à implementação do imposto por parte dos operadores económicos. A título de exemplo, e diversamente dos demais produtos sujeitos a IABA, concretamente as bebidas alcoólicas, nos entrepostos fiscais podem coexistir produtos sujeitos e não sujeitos a imposto, desde que os sistemas de contabilidade de existências possam identificar e controlar os produtos em questão.

No mesmo sentido, o estatuto fiscal foi concedido a todos os operadores com atividade aberta no setor, mediante simples pedido à respetiva estância aduaneira, dispensando-se os interessados dos processos de apreciação administrativa exigidos às bebidas alcoólicas.

Por conseguinte, o único custo relevante imputado aos operadores económicos com a adoção do imposto respeita à necessidade, inevitável, de adequar os sistemas informáticos das empresas às novas obrigações declarativas, não se registando impacto negativo reportado à AT por parte dos sujeitos passivos. Por outro lado, constatou-se que os operadores económicos se adaptaram sem dificuldade às novas regras, designadamente no cumprimento das declarações de introdução no consumo.

Tabela 2. Operadores económicos de bebidas não alcoólicas.

Espaço Fiscal / Alfândega	Operadores			EF
	Depositários Autorizados	Dest Reg	Armazenagem	Produção
CONTINENTE	104	114	92	37
ALFANDEGA DE ALVERCA	8	3	13	2
ALFANDEGA DE AVEIRO	31	7	23	11
ALFANDEGA DE BRAGA	5	8	5	3
ALFANDEGA DE FARO	4	26	6	-
ALFANDEGA DE LEIXOES	1	-	1	-
ALFANDEGA DE PENICHE	9	10	9	8
ALFANDEGA DE SETUBAL	12	5	6	6
ALFANDEGA DE VIANA DO CASTELO	2	6	1	1
ALFANDEGA DO AEROPORTO DE LISBOA	3	-	3	-
ALFANDEGA DO FREIXIEIRO	17	17	17	5
ALFANDEGA DO JARDIM DO TABACO	12	32	8	1
R. A. AÇORES	8	51	5	4
ALFANDEGA DE PONTA DELGADA	8	51	5	4
R. A. MADEIRA	2	13	1	3
ALFANDEGA DO FUNCHAL	2	13	1	3
Total Geral	114	178	98	44

Na sequência da implementação do imposto, foram constituídos 142 entrepostos fiscais, de produção e armazenagem, pertencentes a 114 operadores com o estatuto de depositários autorizados. De acordo com a distribuição por áreas de jurisdição das estâncias aduaneiras de controlo, destaca-se a Alfândega de Aveiro, que abrange 31 dos 104 depositários autorizados sedeados no Continente. Por sua vez, no que respeita a destinatários registados, salientam-se os operadores registados junto da Alfândega de Ponta Delgada, que ascendem a 51 dos 178 existentes a nível nacional. Relativamente a fabricantes de bebidas não alcoólicas, as duas estâncias mais representativas são Aveiro e Peniche com, respetivamente, 11 e 8 entrepostos fiscais de produção, de um total de 44 no contexto nacional.

3. FACTO GERADOR, EXIGIBILIDADE E PAGAMENTO DO IMPOSTO

A relação jurídica tributária constitui-se como facto tributário ¹⁷. Constitui facto gerador do imposto a produção ou a importação em território nacional das bebidas não alcoólicas, bem como a sua entrada no referido território quando provenientes de outro Estado membro.

Na esteira dos demais produtos sujeitos a IEC, o imposto torna-se exigível no momento da introdução no consumo das bebidas não alcoólicas, devendo considerar-se para tal o momento em que as mesmas saem do regime de suspensão do imposto, concretamente:

- A saída de um entreposto fiscal de produção ou de armazenagem, processada a coberto de uma e-DIC, efetuada pelo depositário autorizado titular desse entreposto fiscal, nos termos do artigo 10.º do CIEC;
- A receção, por um destinatário registado, quando provenientes de um entreposto fiscal ou de outro Estado membro;
- Sempre que sejam constatadas perdas tributáveis.

A saída do regime de suspensão do imposto implica, por conseguinte, que as bebidas se consideram introduzidas no consumo. Para o efeito, a introdução no consumo deve ser formalizada pelos operadores económicos através de declaração formal, designada declaração de introdução no consumo (e-DIC) ou, no ato de importação, através da respetiva declaração aduaneira. A e-DIC deve ser processada até ao final do dia seguinte àquele em que ocorra a introdução no consumo, nos termos do artigo 10.º do Código dos IEC. No caso, por exemplo, de um fabricante realizar uma operação comercial que implique a venda de produtos a um operador sem estatuto fiscal IEC e a respetiva saída do entreposto fiscal deverá providenciar a respetiva declaração no prazo fixado.

Os operadores económicos com estatuto fiscal de IEC devem efetuar as declarações que sustentem as introduções no consumo realizadas, no decurso de cada mês. A informação processada é recolhida pela AT, por quantidades, tipo de produtos e informação fiscal relevante, procedendo à sua globalização no mês seguinte, numa única liquidação, processada de forma automática.

¹⁷ Cf. Artigo 36.º da LGT.

No que respeita a melhoramentos a introduzir no sistema declarativo (e-DIC), constata-se a necessidade de melhorar a informação relativa às taxas de rendimento, ou seja, ao reporte da quantidade de açúcar contida por produto.

Na sequência da recente modernização dos procedimentos tributários, os sujeitos passivos são, desde o início de 2018, notificados da liquidação do imposto, até ao dia 15 do mês da globalização, por via eletrónica, de forma automática, através de mensagem disponibilizada na respetiva área reservada na plataforma dos impostos especiais de consumo no portal AT.

Após a correta liquidação e notificação do imposto, o sujeito passivo deve providenciar pelo seu pagamento que, por regra, deverá ser realizado até ao último dia útil do mês em que foi notificada a liquidação.

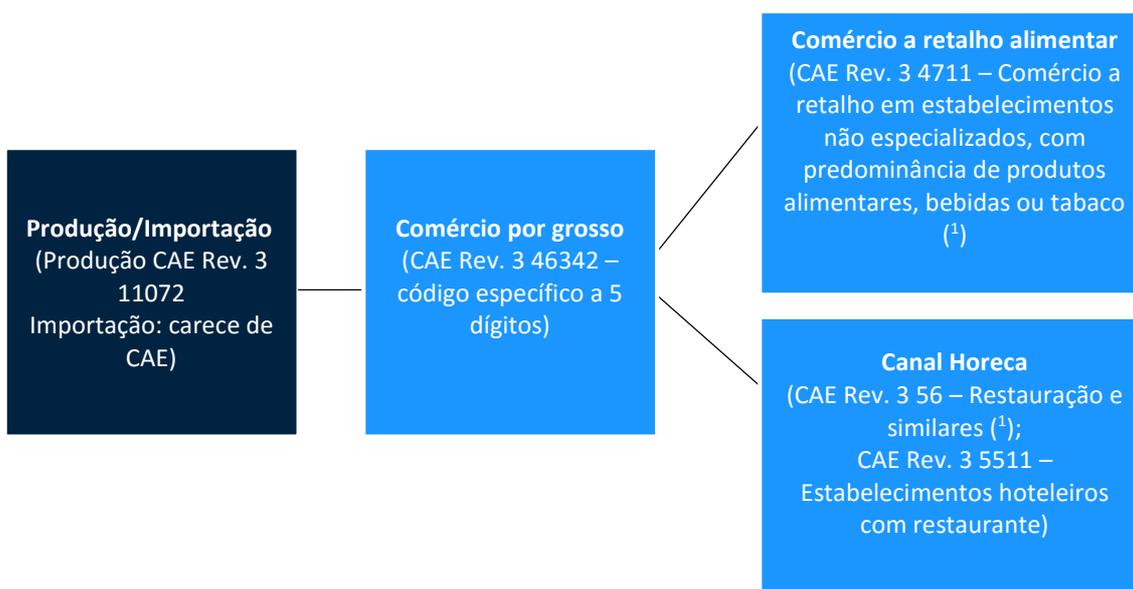
Por ocasião da implementação do imposto, o artigo 215.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, estabeleceu um período transitório para os comercializadores de bebidas não alcoólicas que detivessem, a 1 de fevereiro de 2017, produtos sujeitos a impostos. Neste contexto, estes sujeitos passivos puderam processar uma declaração global que refletisse as introduções no consumo ocorridas naquele período, eventualmente prorrogável por períodos de um mês mediante autorização prévia da estância aduaneira competente. Esta norma teve como objetivo prevenir a antecipação de vendas e acumulação de *stocks* no comércio por grosso e a retalho, desde modo impedindo situações de concorrência desleal, nomeadamente por parte de operadores que, evitando o pagamento do imposto, obtivessem ganhos injustificados face aos operadores que suportaram o respetivo encargo tributário.

IV. IMPOSTO ESPECIAL SOBRE O CONSUMO DE BEBIDAS AÇUCARADAS E ADICIONADAS DE EDULCORANTES -IMPACTO NA COMPETITIVIDADE EMPRESARIAL

1. CONTEXTUALIZAÇÃO

O impacto de uma medida fiscal na competitividade e na capacidade produtiva das empresas a ela sujeitas não pode ser ignorado quando se efetua uma análise como a que se pretende realizar com o presente documento.

Com efeito, os sujeitos passivos do imposto em causa, que se subsumem a produtores e importadores de produtos cujo processo produtivo implica a adição de açúcar ou de outros edulcorantes, foram sujeitos a um aumento dos impostos que incidem sobre a sua atividade económica. Contudo, antevê-se, desde logo, que não só os produtores e os importadores tenham sentido efeitos pela introdução da medida, pois os mesmos inserem-se numa cadeia de valor, cuja caracterização se pode realizar através da seguinte representação esquemática:



(1) CAE geral, não se encontrando delimitação mais fina que inclua o universo das empresas abrangidas pelo IABA

Figura 1. Setor das empresas envolvidas na cadeia de valor das bebidas adicionadas de açúcares e outros edulcorantes.

Deste modo, por forma a proceder à avaliação do impacto que a medida teve na competitividade, a análise *infra* incidirá sobre as várias fases da cadeia de valor: (i) impacto no

produtor/importador; (ii) impacto no grossista; e (iii) impacto no retalhista, podendo este estar inserido no canal alimentar ou no canal HoReCa.

Ao nível da caracterização económica das empresas sujeitas ao imposto, a tarefa apresenta, desde logo, uma dificuldade associada à definição do universo potencial do “setor” atingido pela medida. Para efeitos de caracterização, optou-se pela utilização de uma definição alargada de setor (ao qual foi dada a designação de “setor dos refrigerantes”). Esta definição inclui empresas pertencentes às CAE Rev. 3 da fabricação de refrigerantes e de outras bebidas não alcoólicas (11072), do comércio por grosso de bebidas não alcoólicas (46342) e do comércio a retalho de bebidas em estabelecimentos especializados (47250) ⁽¹⁸⁾.

2. CARACTERIZAÇÃO DO SETOR

A transmissão dos efeitos do imposto para o resto da economia será tão mais importante quanto maior for o peso do setor no produto, no emprego e nas exportações. Tendo esta realidade em mente, importa proceder a uma breve descrição da evolução dos principais indicadores económicos do setor no período prévio à introdução do imposto ⁽¹⁹⁾.

Assim, e de acordo com a classificação definida *supra*, em 2016, o setor apresentava as seguintes características ao nível dos seus principais indicadores (Tabelas 2 a 7 do Anexo 3):

1. Constituído por cerca de 711 empresas, das quais, apenas 15 se encontravam dedicadas à produção de refrigerantes e outras bebidas não alcoólicas;
2. As empresas ligadas diretamente à indústria representavam apenas uma pequena fração do total das empresas sendo, no entanto, responsáveis por cerca de 47% do total do pessoal ao serviço no setor (com um total de 1.727 pessoas ao serviço) e por 88% do total do valor da produção;
3. O total do volume de negócios das empresas do setor atingia os 750 milhões de euros, sendo que, a produção de refrigerantes e outras bebidas não alcoólicas constituía o principal responsável pelo contributo do setor, com cerca de 525 milhões de euros, representando cerca de 77% do total do volume de negócios;

⁽¹⁸⁾ Na falta de um CAE Rev. 3 específico para comércio a retalho de bebidas não alcoólicas (como existe para a produção e comércio por grosso), optou-se por usar o CAE Rev. 3 relativo ao comércio a retalho de bebidas em estabelecimentos especializados, embora compreenda o comércio a retalho de bebidas alcoólicas.

⁽¹⁹⁾ Recorde-se que a medida foi introduzida pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2017), tendo entrado em vigor em 1 de fevereiro de 2017.

4. A produção de refrigerantes e outras bebidas não alcoólicas constituía o principal responsável pela criação de valor, com um Valor Acrescentado Bruto (VAB) de 121 milhões de euros (cerca de 0,08% do total do PIB), e pelo investimento, com um valor de Formação Bruta de Capital Fixo que se situou em cerca de 12 milhões de euros.

Do ponto de vista da produção, verifica-se que, relativamente a 2016 (Tabelas 8 a 14 do Anexo 3):

1. O Volume de Negócios Total (VVN) de produtos alimentares, bebidas e tabaco se situou nos 14.138 milhões de euros. Relativamente a este agregado, as bebidas representam 19,1% do total sendo que a subcategoria dos refrigerantes representa 2,6% (366 M€);
2. Os produtos alimentares, bebidas e tabaco tiveram como principal destino o mercado interno, representando cerca de 74,9% do total das vendas. Este valor baixa para os 70,3% do total das vendas, ao considerarmos a categoria das bebidas, aumentando novamente para os 79,6% ao considerarmos a subcategoria dos refrigerantes e bebidas não alcoólicas;
3. Fora do mercado interno, as vendas de produtos alimentares, bebidas e tabaco tiveram como principal mercado de destino os países da UE (19,1%), sendo que os restantes mercados representam apenas 6% total das vendas;
4. Considerando a evolução das vendas entre os anos de 2015 e 2016 por mercado de destino, verificamos uma evolução positiva quer no mercado interno (+5,21%) quer no mercado da UE (+25,4%). Em sentido contrário, verifica-se, para o mesmo período, uma variação negativa das vendas nos mercados fora da UE (-42,2%), confirmando a tendência que se verifica desde 2013 de concentração nos mercados europeus;
5. O número de estabelecimentos dedicados à produção de bebidas situava-se nos 1.487, dos quais, 23 diziam respeito à produção de refrigerantes e outras bebidas não alcoólicas.

Já no que diz respeito à evolução dos indicadores de comércio externo para as mercadorias, relativos ao ano de 2017, destacam-se os seguintes elementos (Tabelas 15 a 18 do Anexo 3):

1. A exportação de refrigerantes atingia os 79 milhões de euros, enquanto as importações se situavam nos 122 milhões de euros. O saldo da balança para este produto era deficitário em 33 milhões de euros (valor em linha com os valores observados nos últimos anos);
2. Em termos de variação homóloga e considerando o período após a introdução do imposto e o mais recente em termos de dados disponíveis (fevereiro de 2017 a janeiro

- de 2018 face ao período homólogo anterior) verifica-se que as exportações de refrigerantes sofrem uma quebra de 2%. Este valor mantém a tendência do período homólogo anterior (fevereiro de 2016 a janeiro de 2017) onde a quebra atinge os 17,4%;
3. Para o mesmo período, as importações de refrigerantes crescem 3%, valor que compara com a quebra de 0,6% verificada no período homólogo anterior.

3. IMPACTO DO IMPOSTO NA CAPACIDADE PRODUTIVA

A introdução do imposto sobre as bebidas açucaradas e adicionadas de outros edulcorantes tem efeitos do lado da oferta, nomeadamente no que diz respeito à capacidade competitiva das empresas e da própria indústria. Os efeitos sobre a competitividade das empresas traduzir-se-ão na forma como a alteração fiscal se poderá repercutir na capacidade de estas fornecerem produtos de uma forma eficiente face aos seus concorrentes. Para a indústria em geral, os efeitos da introdução do IABA na competitividade poderão traduzir-se na forma como o imposto poderá impactar na capacidade do setor se afirmar de uma forma sustentada nos mercados onde concorre, uma vez tratar-se de uma indústria que produz bens transacionáveis expostos à concorrência internacional.

Neste contexto, deve ser considerada a hipótese de uma alteração fiscal, como aquela que motiva o presente relatório, poder vir a afetar a competitividade das empresas e da indústria por via do acréscimo dos custos unitários de produção não compensados por aumentos na produtividade dos fatores. O exemplo mais evidente será o do possível aumento de custos administrativos associados à adaptação da empresa à nova realidade fiscal o que, naturalmente, se repercutirá na sua capacidade em competir eficazmente com os seus concorrentes internos, não sujeitos à medida fiscal, ou externos, em mercados onde o imposto não seja aplicado. Será ainda seguro admitir que a diminuição da competitividade possa ser especialmente sentida pelas pequenas e médias empresas. Utilizando novamente o exemplo dos encargos administrativos, e ainda que estes apresentem um caráter de custo fixo, é plausível considerar que o aumento do custo unitário de produção possa ser mais notado em empresas de pequena dimensão devido, particularmente, ao menor efeito de escala das operações de produção.

Por sua vez, o aumento dos custos unitários de produção, aliados à previsível quebra nas quantidades procuradas dos produtos abrangidos pela medida fiscal, por motivo do aumento dos preços praticados ao consumidor final e pela substituição por outros produtos com teores de açúcar mais reduzidos, poderá traduzir-se numa diminuição dos níveis de rentabilidade das empresas com efeitos ao nível da remuneração dos fatores de produção. Neste ponto será de

esperar que uma redução da remuneração do capital possa trazer consequências, quer ao nível da redução do investimento, quer ao nível da diminuição dos incentivos associados à inovação. Uma vez mais, será de esperar que estes efeitos se possam manifestar de forma mais evidente nas empresas de menor dimensão, sendo que a transmissão de efeitos no total da indústria dependerá em larga medida da dimensão média das empresas que o compõem.

Mas os efeitos da alteração fiscal sobre a competitividade das empresas e da indústria podem não se esgotar nas dimensões relacionadas diretamente com os custos unitários de produção e com os níveis de rentabilidade e na redução da remuneração dos fatores de produção. Será ainda de admitir que a alteração introduzida possa modificar a perceção dos investidores nacionais e estrangeiros relativamente à previsibilidade e estabilidade tributária no setor com impactos para a competitividade do setor ao nível da atração de investimento. Este fator é particularmente relevante para o investimento estrangeiro, em especial nos setores de bens transacionáveis de que falamos, levando ainda em linha de conta a inexistência de um quadro harmonizado de tributação deste tipo ao nível europeu o que, por sua vez, coloca Portugal numa situação de desvantagem face a países onde este tipo de imposto não é praticado (um exemplo evidente será o caso de Espanha, que não criou imposto semelhante e cuja taxa de IVA é mais baixa).

Uma vez que a introdução de um imposto com as características do IABA se poderá ter manifestado na diminuição da competitividade das empresas, torna-se relevante compreender os efeitos ao nível da oferta e da procura.

3.1. Efeitos do imposto na oferta e na procura

Uma análise que incida sobre os efeitos na oferta decorrentes da introdução de um novo imposto especial sobre o consumo não pode deixar de refletir sobre a forma como os agentes adaptam e reajustam as suas decisões em resultados das suas **expectativas futuras sobre a evolução do mercado e da fiscalidade**, mas também face à perceção pública dos efeitos do consumo na saúde. Neste âmbito, são consideradas as **alterações ao nível do produto por via de autorregulação das empresas, e os efeitos do imposto sobre as vendas, custos, rentabilidade e emprego**.

3.2. Autorregulação

A possibilidade da **antecipação dos efeitos por parte dos agentes** torna-se particularmente evidente num contexto marcado pela alteração dos hábitos de consumo para produtos

considerados mais saudáveis, mas também pela atração que impostos como o IABA têm vindo a ganhar no contexto europeu (exemplos recentes são a introdução de impostos desta natureza no Reino Unido e na Irlanda), como instrumento orientado para a prossecução de objetivos e promoção de políticas da Saúde Pública.

Relativamente a este ponto, quer os produtores, quer os seus representantes referiram que tem vindo a ser levada a cabo uma **estratégia direcionada para a redução da adição de açúcar dos produtos comercializados em Portugal que se iniciou já em 2013**. A título de exemplo, os dados do setor mostram que, em Portugal, se verifica, entre 2013 e 2017, uma redução da oferta calórica (Kcal por 100 ml, com ponderação pelas quotas de cada categoria) de 21,0% (tabela 1 *infra*). Ainda neste âmbito, o ritmo de redução terá aumentado de forma mais evidente em 2017, confirmando a possibilidade de o imposto ter tido um efeito de dissuasão *ex-ante*.

As entidades consultadas apontam ainda para o facto de a **entrada em vigor do IABA ter tido como efeito a aceleração da reformulação dos principais sabores** (ainda que assumindo riscos de rejeição sensorial), **de modo a transferir todas as bebidas, em que tal fosse possível, para o escalão de menor taxa de imposto**.

Tabela 3. Bebidas não alcoólicas¹.

Categorias	Δ do teor calórico por 100 ml (Monitorização 2013-2017)						
	Evolução da média calórica (Kcal por 100 ml, ponderada)					Δ % 17/16	Δ % 17/13
	2013	2014	2015	2016	2017		
De sumo com gás	8,47	8,13	8,15	8,20	6,53	-20,44	-23,0
De sumo sem gás	2,10	1,87	1,79	1,84	1,64	-10,82	-21,7
Colas	14,11	13,76	12,75	12,44	11,67	-6,19	-17,3
Lima Limão	4,16	3,30	3,14	3,28	2,43	-25,96	-41,6
De Chá	4,76	3,61	3,44	3,23	3,23	0,01	-32,2
Energéticas/Desportistas	0,46	0,46	0,45	0,46	0,49	6,09	7,1
Tónicas/Ginger-Ale	0,55	0,88	1,13	1,23	1,14	-7,67	108
Águas aromatizadas	0,15	0,12	0,20	0,23	0,32	40,23	116,4
Total Geral	34,76	32,12	31,05	30,92	27,45	-11,23	-21,0

(1) Inclui Empresas/Marcas, universo PROBEB: Unicer, Coca-Cola, EAA, Unilever, Sumol+Compal, Schweppes, EC Madeira, Red Bull, Parmalat e Uprel (61 marcas comerciais; 196 referências (sabores))

Uma das entidades produtoras consultada indicou que, nos últimos 17 anos, conseguiu efetuar uma **redução do aporte de açúcar ou de calorias por litro do total das vendas das bebidas da**

empresa de cerca de 28%. Neste âmbito, outra das entidades produtoras consultadas referiu que, entre o período de 2011 a 2017, as reformulações nutricionais dos seus produtos permitiram reduzir 1.358 toneladas de açúcar, 64 toneladas de sal e 126 toneladas de gordura saturada nos produtos comercializados em Portugal.

Do lado da distribuição, a tendência parece ir no mesmo sentido. Uma das entidades distribuidoras consultada referiu que, nos últimos anos, desenvolveu iniciativas de promoção de uma alimentação mais saudável dando um forte destaque aos produtos frescos não processados e reduzindo as quantidades de açúcar, sal e gordura saturada incorporados em produtos de marca própria. Outra das entidades referiu que, ao nível do *marketing*, favorece produtos “zero” ou com reduzida adição de açúcar e está a introduzir novos produtos nos supermercados, mais saudáveis, continuando uma tendência que já se verificava nos últimos anos.

Ainda de acordo com os produtores, ter-se-á assistido a alterações ao nível do *marketing* das empresas produtoras privilegiando produtos já existentes com menos açúcar através da diferenciação de preços e de ações promocionais.

Os elementos apresentados remetem para a possibilidade declarada por empresas e representantes de se verificar um **elevado nível de autorregulação da oferta**, impulsionada quer pela antecipação de um ambiente fiscal desfavorável a produtos com efeitos nocivos para a saúde, quer pela alteração dos padrões de consumo decorrentes de maior informação e sensibilidade dos consumidores. Com efeito, os dados disponíveis (Tabela 2) demonstram que, desde a introdução do imposto, se verificou uma redução mais significativa e intensa dos volumes totais de açúcar contidos nesta gama de bebidas do que nos anos anteriores analisados – algo que foi ao encontro aos objetivos definidos pela introdução do imposto.

3.3. Vendas

Ao nível das **vendas**, os dados recolhidos em inquérito reforçam os efeitos descritos pelos agentes no decurso das reuniões presenciais efetuadas. As respostas obtidas apontam para que o **volume das vendas em litros tenha diminuído entre 2016 e 2017 em cerca de 5,7%**, sendo que **esta quebra foi menos sentida no mercado externo** (redução de 3,5% em valor, para 79 milhões de euros) do que no mercado interno (redução de 4,5% em valor). Por sua vez, o canal onde os efeitos da aplicação do imposto se fizeram sentir com maior intensidade foi o canal do retalho, onde a **redução do volume de vendas em litros se situou nos 5,3%**. Já no canal HoReCa assistiu-se a um **crescimento do volume de vendas em litros que se situou nos 1,2%**.

Neste domínio, as entidades consultadas apontam para que as variações de volume observadas possam ser explicadas pela **subida de preços** das bebidas abrangidas, sobretudo no canal alimentar, e pelos **efeitos reputacionais** que a introdução do imposto conferiu. As entidades explicam ainda que a queda de volume não terá sido maior pelo facto de em 2017 terem beneficiado de condições meteorológicas exceccionalmente favoráveis, de um incremento significativo do turismo e do crescimento económico verificado.

Como forma de responder à subida dos preços, as entidades consultadas referiram que se assistiu a uma alteração relacionada com a dimensão das embalagens de *multiserve*, reduzindo a sua capacidade, de modo a permitir a prática de “*price points*” mais adequados (ex.: embalagem de 2 l para 1,75 l).

Uma outra resposta ao imposto foi a tentativa de **gerir os inventários** no período imediatamente anterior à sua entrada em vigor através da constituição de *stocks* para um mês, para aproveitar a isenção permitida no período de transição. Neste âmbito, os impactos parecem ter sido mais evidentes ao nível da produção do que nível da distribuição, onde este fator foi relegado para segundo plano pelos custos associados à manutenção de um *stock* elevado de produtos, sobretudo o capital envolvido, o espaço de armazenagem necessário e a sua perecibilidade.

3.4. Custos

O **reposicionamento estratégico por parte das empresas no sentido de uma alimentação mais saudável teve custos**. Do lado da produção, foi identificado por um produtor um conjunto de custos associados como sejam: a renegociação de contratos com os diversos canais de distribuição e a saída antecipada de produtos de expositor em prateleira por descontinuidade (estimados em cerca de 2 milhões de euros) e custos associados a alterações relacionadas com reformulação de materiais etiquetas e embalagens (estimados em cerca de 600 mil euros). Ainda neste âmbito, o mesmo produtor referiu que as reformulações associadas a reposicionamento estratégico da marca em Portugal originarão um investimento total de 27,5 milhões de euros até ao final de 2018 (cerca de 5,5 milhões de euros em 2017, referentes à nova fórmula de produtos zero açúcar, e cerca de 22 milhões de euros em 2018, decorrentes de novas marcas introduzidas no mercado português).

Um outro efeito diz respeito ao custo de oportunidade decorrente dos agentes anteciparem o pagamento do imposto a que se encontram sujeitos. Neste capítulo um dos produtores interrogados aponta para uma **antecipação no valor de imposto pago de cerca de 2,4 milhões de euros** (valor a que se somam cerca de 6,5 milhões em imposto referentes a montantes ainda

não recebidos dos clientes por via do crédito concedido). O custo financeiro relacionado com o aumento do fundo de maneo pode ser significativo (uma das empresas refere custos anuais de 100 mil euros). Para limitar este custo financeiro, os produtores sugerem o fim dos entrepostos fiscais e que seja adotada a entrega de imposto apenas após o seu recebimento, de forma semelhante à do IVA.

Outra dimensão relevante na avaliação dos impactos do imposto na oferta diz respeito a **outros custos incorridos pelas empresas decorrentes da sua implementação**. As entidades apontam para incrementos nos custos relacionados com: (i) controlo dos *stocks* produzidos/movimentados que dão suporte às declarações de entrada no consumo (para efeito de pagamento do IABA); (ii) manutenção do sistema informático de suporte; (iii) controlo do balanço entre IABA entregue ao Estado e IABA cobrado aos clientes; (iv) trabalho administrativo inerente a inspeções alfandegárias. Neste âmbito, o supra referido produtor aponta, também, para custos com o desenvolvimento de IT (cerca de 500 mil euros) e com recursos humanos alocados aos procedimentos administrativos (cerca de 50 mil euros).

3.5. Rentabilidade

A redução das vendas e o aumento dos custos resultantes do imposto tiveram como efeito uma diminuição da rentabilidade das empresas. O questionário realizado às empresas incidiu sobre a evolução da sua rentabilidade (combinando efeitos sobre as margens e sobre os custos). A aplicação do imposto teve impacto na performance económica das empresas, nomeadamente no que diz respeito à evolução das suas margens comerciais. As informações obtidas apontam para que o efeito do imposto no preço à saída da produção tenha sido totalmente transmitido aos seus clientes a jusante ainda que a transmissão deste efeito para os consumidores possa ter sido diferenciada consoante o canal distribuição. A perceção existente aponta para a possibilidade **do canal HoReCa ter absorvido parte do efeito no preço final aos consumidores, contrariamente ao que se terá verificado no canal do retalho onde o efeito foi totalmente refletido nos consumidores.** É de salientar, no entanto, que, apesar de o impacto na rentabilidade imediata ter sido evidente, a tendência é de uma diminuição, a médio/longo prazo do impacto do imposto, principalmente nas empresas que tenham maior capacidade de inovação e reformulação, nomeadamente através do lançamento de novos produtos, explorando assim novos mercados e consumidores, e recuperar a rentabilidade previamente vivida, através do enquadramento dos seus produtos em escalões cuja tributação seja menor.

As entidades apontam para uma **redução geral dos níveis de rentabilidade resultando do efeito combinado da manutenção das margens, do aumento dos custos e do decréscimo dos volumes** transacionados por via dos preços finais. Representantes do setor do retalho apontaram para o facto de a margem absoluta unitária se ter mantido constante tendo, no entanto, este facto resultado numa queda da margem em percentagem das vendas, por via da diminuição da procura resultante do aumento do preço de venda, motivado pelo novo imposto, ainda que não com suficiente expressão para impactar a criação de emprego ou na sua estratégia de investimento.

O **setor da produção terá sido o mais atingido com a implementação do novo imposto**, sendo que, neste âmbito, os representantes do setor referem que a redução de vendas e a respetiva **diminuição na escala de produção** terá consequências futuras na competitividade das empresas do setor. Ainda a este nível, alguns produtores, cujas empresas estão sujeitas ao investimento do grupo internacional em que se inserem, referiram que a sua capacidade produtiva em Portugal se encontra utilizada ao longo do ano entre os 30% e 70%, pelo que a redução das quantidades produzidas pode colocar em causa a rentabilidade do capital investido, fator que ganha particular importância dado tratarem-se de empresas multinacionais. Este facto resulta ainda mais evidente quando se compara a rentabilidade da Coca-Cola em Portugal *vis-à-vis* Espanha, em que, dada a diferença de escala, por cada litro vendido o sistema espanhol é 15 vezes mais rentável que o português, o que poderá, no futuro, colocar em causa alguns dos investimentos desta empresa no nosso país.

3.6. Emprego

Por último, foi identificada, por alguns produtores, a possibilidade de a medida ter tido impacto **ao nível do emprego, resultante da quebra de atividade**. Por exemplo, um dos produtores inquiridos indicou que se **verificou uma redução na procura de trabalhadores contratados a prazo** nos meses de maior atividade. Contudo, não tendo sido possível apurar, em concreto, os números do impacto nesta vertente, seria de ponderar uma possível análise futura mais detalhada.

V. IMPOSTO ESPECIAL SOBRE O CONSUMO DE BEBIDAS AÇUCARADAS E ADICIONADAS DE EDULCORANTES – IMPACTO NO CONSUMO

A expectativa final sobre a introdução do IABA recai sobre a redução do consumo de açúcar pela população portuguesa, que poderá ter sido alcançada através de vários mecanismos plausíveis.

São eles a diminuição do consumo de açúcar induzida pela diminuição do consumo destas bebidas, quer por efeito do aumento do preço destes produtos (tomando como hipótese a possibilidade do imposto ter sido refletido nos preços finais dos produtos suportados pelos consumidores), quer pelos possíveis efeitos reputacionais, e ainda a diminuição do consumo de açúcar induzida pela reformulação do teor de açúcar destas bebidas, incentivada pela natureza progressiva do imposto que penaliza mais os produtos que apresentam maiores teores de adição de açúcar (existência de dois escalões de tributação).

De forma a garantir uma análise robusta neste contexto, importou refletir sobre o impacto do imposto a três níveis:

- 1) Alteração do preço final destes produtos ao consumidor;
- 2) Alteração do volume de vendas;
- 3) Reformulação do teor de açúcar destas bebidas.

A análise do ponto 1) baseou-se na apresentação de indicadores que permitem avaliar se o valor do imposto foi refletido no preço final de venda ao consumidor, por oposição à possível internalização do imposto por parte das empresas, bem como simular o possível efeito da variação do preço ao nível do consumo final. Para dar resposta ao segundo ponto foram utilizados indicadores que permitem fazer uma análise do número de vendas destes produtos. Por fim, será ainda analisada a evolução da composição nutricional destas bebidas ao longo do tempo.

Nesta análise foram utilizados, essencialmente, dados fornecidos pela PROBEB (Associação Portuguesa das Bebidas Refrescantes não Alcoólicas) e analisados pela GlobalData. De referir que dados relativos ao ano de 2017 mostram que as marcas representadas pela PROBEB representam cerca de 67% do mercado português, pelo que os dados que aqui se apresentam podem não refletir a globalidade do mercado. Foram ainda utilizados dados da Autoridade Tributária e Aduaneira de forma a garantir a abrangência do mercado total.

1. PREÇO E EFEITO NO CONSUMO

De acordo com os dados fornecidos pela PROBEB, o aumento do preço destas bebidas foi mais significativo no canal alimentar comparativamente ao canal HoReCa. No canal alimentar o aumento do preço estimado foi de 25 a 30% em resultado do imposto.

De forma a ser possível observar o possível efeito do aumento referido, procedeu-se a uma análise baseada num exercício de simulação. Este exercício de simulação contemplou várias categorias de produtos, em função do respetivo teor de açúcar. Para as simulações efetuadas são apresentados os valores referentes à variação percentual no preço final resultante da aplicação do imposto (grandeza que relaciona, por cada escalão de preço base considerado, a variação percentual entre um preço teórico inicial antes da aplicação do imposto e após a aplicação do imposto) assim como a decomposição do preço final entre as suas diversas componentes (grandeza que representa o peso relativo das componentes no preço final das diversas categorias).

A simulação assenta na existência de dois canais de distribuição alternativos para os produtos. No **canal de distribuição a retalho (alimentar)**, o preço final suportado pelo consumidor corresponde ao preço final à saída da produção, em que o imposto é integralmente refletido no consumidor final, o que foi confirmado verbalmente por produtores e distribuidores. Já no canal **HoReCa**, assume-se que o preço final suportado pelo consumidor corresponde ao preço final à saída da produção resultante da aplicação de 80% do valor do imposto, o que corresponde à situação em que 20% do mesmo não é suportado pelo consumidor final. A AHRESP confirmou que o imposto não seria totalmente refletido no preço ao consumidor.

O gráfico 1 apresenta a variação percentual no preço final das bebidas, resultante da aplicação do imposto a cada um dos escalões de preço base no canal do retalho.

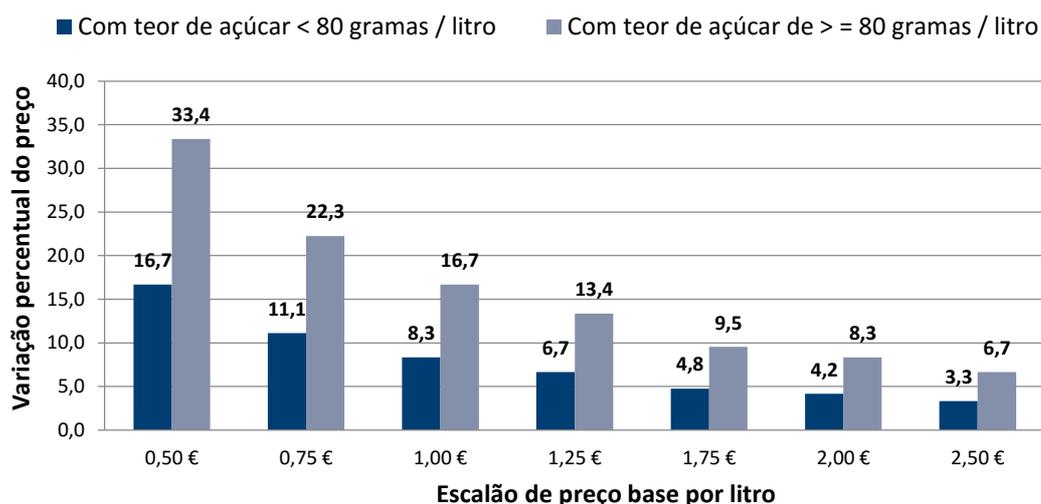


Gráfico 1. Variação percentual do preço final após a entrada em vigor do IABA – Bebidas (por escalão de preço e teor de açúcar) no canal do retalho.

Desde logo, e em face da sua característica progressiva, verifica-se que **o imposto impacta de forma mais intensa as bebidas com maiores níveis de adição de açúcar**, indo portanto de encontro ao seu racional de promoção da saúde através do combate à ingestão excessiva de açúcar.

Tomando como exemplo o escalão de preço base por litro de 0.50 € verifica-se que a variação percentual no preço, após imposto, das bebidas com teor de açúcar abaixo dos 80 gramas/litro de adição de açúcar se situa nos 16,7%, enquanto para o mesmo escalão de preço base e para as bebidas com teor de açúcar acima dos 80 gramas/litro, esta variação atinge os 33,4%. Ainda neste âmbito, será de notar que a variação percentual no preço final das bebidas com teor de açúcar superior a 80 gramas/litro representa o dobro da variação percentual dos preços finais para bebidas com teor de açúcar abaixo dos 80 gramas/litro (para qualquer dos escalões de preço base). Este facto é perfeitamente expectável uma vez que o valor unitário do imposto duplica entre as duas categorias de teor de adição de açúcar (no caso específico das bebidas o valor de imposto por hectolitro passa dos 8,34€ com teor de açúcar de <80 gramas/litro para os 16,69€ com teor de açúcar > 80 gramas/litro) (Gráfico 1 e 2).

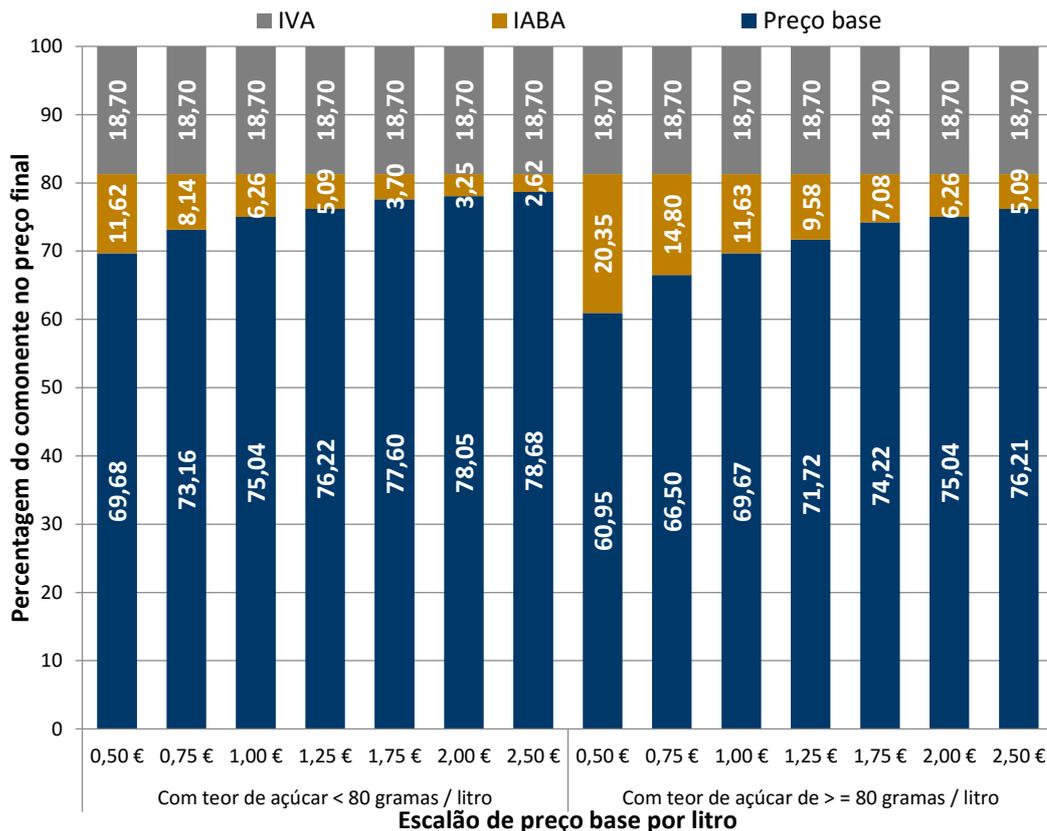


Gráfico 2. Peso do componente no preço final - Bebidas (por escalaão de preço e teor de açúcar) no canal de retalho.

Na segunda simulação efetuada considerou-se a possibilidade de existir um canal de distribuição alternativo ao retalho (canal HoReCa) onde o imposto é parcialmente absorvido na cadeia de valor. Como seria de esperar os resultados obtidos encontram-se alinhados com os do canal do retalho. Verifica-se apenas uma divergência no que diz respeito à magnitude do efeito do IABA nos preços finais dos produtos. Este efeito de magnitude não será ainda assim despreciando uma vez que a eficácia do imposto depende, entre outros fatores, dos efeitos de *passthrough*, ou seja a forma como este é transmitido aos preços suportados diretamente pelos consumidores finais.

A título de exemplo e comparando os valores da variação no preço final para as bebidas com teor de açúcar <80 gramas/litro, verificamos que para o escalaão de preço por litro de 0,50 € o valor desta variação se situaria no canal HoReCa nos 13,3%, enquanto que o valor da variação no canal a retalho se situaria nos 16,7% (Gráfico 3).

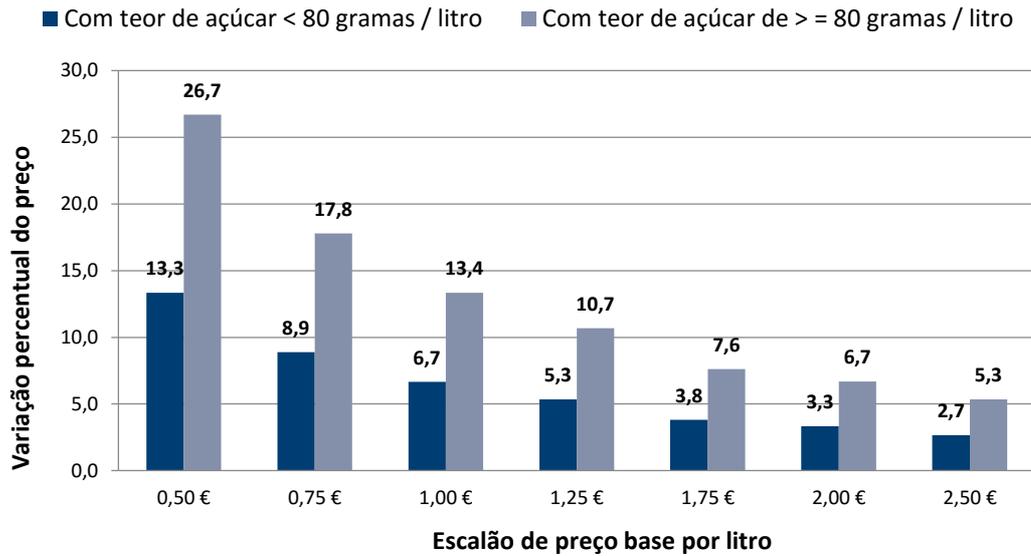


Gráfico 3. Variação percentual no preço final após entrada em vigor do IABA - Bebidas (por escalão de preço e de teor de açúcar) no canal HORECA.

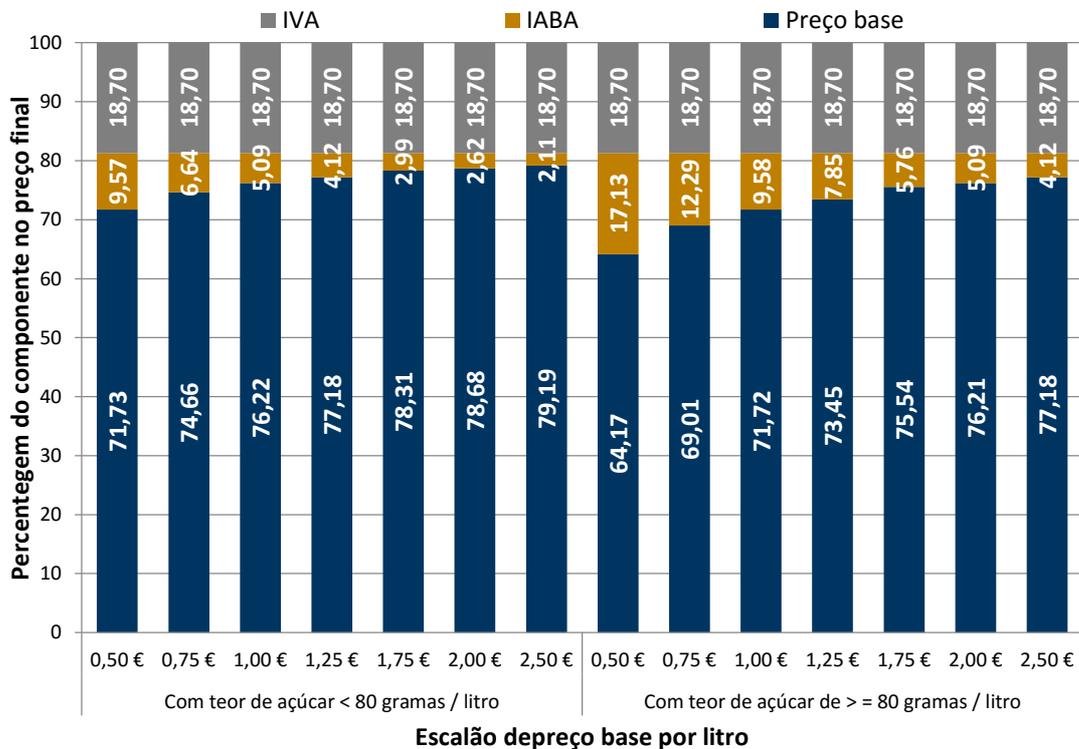


Gráfico 4. Peso do componente no preço final - Bebidas (por escalão de preço e teor de açúcar) no canal HoReCa.

Já no que diz respeito à análise de decomposição dos preços para o canal HoReCa (Gráfico 4) os resultados vão no mesmo sentido daqueles que foram obtidos no canal do retalho, diferindo apenas no que diz respeito à magnitude do peso relativo do imposto, que neste canal será necessariamente menor.

Os resultados das simulações anteriormente efetuadas permitem perceber de que forma é que as características e a natureza do imposto se transmitem para o preço final dos produtos abrangidos. Por sua vez, os elementos referentes à evolução dos preços dos produtos abrangidos pelo IABA confirmam que o mesmo terá impactado de forma significativa na evolução dos preços finais suportados pelos consumidores. No entanto, mais do que perceber de que forma é que a introdução do imposto influencia o aumento do preço dos produtos, importa perceber de que forma é que esse efeito impacta na decisão final dos consumidores sobre as quantidades procuradas de produtos mais saudáveis em detrimento dos produtos visados.

A medida comumente utilizada para aferir esse efeito é designada por elasticidade da procura e constitui a reação das quantidades procuradas em resultado da alteração do preço desses produtos. Formalmente, esta medida corresponde ao rácio entre a variação percentual das quantidades procuradas e a variação percentual verificada nos preços. No contexto da análise dos impactos do IABA a elasticidade da procura constitui uma medida fundamental na aferição dos impactos do imposto quer ao nível da alteração dos padrões de consumo, quer ao nível da evolução da receita fiscal (ainda que neste caso de forma indireta).

Fazendo uso de informação proveniente da Autoridade Tributária, sobre as quantidades mensais introduzidas no consumo a partir de fevereiro de 2017, assim como dos dados referentes às variações percentuais mensais do IPC da categoria dos refrigerantes, procedeu-se à construção de uma medida empírica de elasticidade da procura para o ano de 2017. **O valor estimado para esta medida foi de 0,6 o que indica que uma variação percentual no preço de 1% se terá traduzido numa variação nas quantidades consumidas de 0,6%**²⁰ (Tabela 4). Não obstante o resultado obtido para a elasticidade da procura, dever-se-á levar em linha de conta que esta medida não pondera na sua construção possíveis efeitos sobre as quantidades procuradas resultantes de fatores exógenos ao preço, como sejam fatores relacionados com a

²⁰ O valor estimado de elasticidade deve ser tomado como meramente indicativo uma vez que o mesmo assenta não em valores de procura efetiva mas em valores de introdução no consumo onde se encontram contemplados *stocks* de produto.

sazonalidade da procura (motivados pelo clima, turismo ou outros). Por sua vez, esta medida não é sensível à localização, pois resulta dos efeitos agregados verificados no andamento geral dos preços e das quantidades. Neste sentido, será natural esperar que o valor da elasticidade da procura obtido possa subestimar os efeitos reais sentidos junto às zonas de fronteira.

Tabela 4. Elasticidade preço-procura para os refrigerantes.

Mês de referencia	IPC Mensal refrigerantes	Quantidades introduzidas no consumo	Taxa de variação mensal do IPC refrigerantes	Taxa de variação das quantidades introduzidas no consumo
Janeiro de 2017	94,34	-	-	-
Fevereiro de 2017	118,69	71.378.140,81	25,82	-
Março de 2017	120,65	60.283.031,77	1,65	-15,54
Abril de 2017	118,55	62.576.446,26	-1,74	3,80
Mai de 2017	120,82	76.187.290,56	1,92	21,75
Junho de 2017	116,16	86.888.655,45	-3,86	14,05
Julho de 2017	119,06	86.357.416,56	2,49	-0,61
Agosto de 2017	118,31	79.771.850,68	-0,63	-7,63
Setembro de 2017	117,70	58.168.564,65	-0,52	-27,08
Outubro de 2017	118,84	50.642.421,38	0,98	-12,94
Novembro de 2017	117,48	52.717.484,29	-1,15	4,10
Dezembro de 2017	118,60	56.043.540,60	0,96	6,31
Média do período	116,60	67.364.985,73	2,36	-1,38
		Elasticidade estimada		-0,6

Fonte: Cálculo GEE com base em informação da Autoridade Tributária e INE

* Os dados referentes às quantidades introduzidas no consumo dizem respeito ao total do país (Continente e Regiões Autónomas) e estão expressos em litros.

2. EFEITOS SOBRE PROCURA

Relativamente aos efeitos sobre a procura, os elementos recolhidos junto das entidades consultadas remetem, eminentemente, para **o decréscimo das quantidades procuradas no segmento de produtos abrangidos pela medida fiscal**. Este efeito terá sido potenciado pelo facto de o imposto ter sido integralmente refletido nos preços por parte dos produtores, ainda que o acréscimo total se encontre mitigado quer pela influência das campanhas promocionais praticadas pelo setor da distribuição a retalho, quer pela adaptação das embalagens das marcas próprias, nomeadamente reduzindo a sua dimensão para compensar o aumento de preço.

A evolução das vendas de bebidas açucaradas ou adicionadas de edulcorantes representadas pela PROBEB foram responsáveis, em 2013, por uma venda de 431,2 milhões de litros. De 2013 a 2016 verificou-se uma tendência crescente do número de litros vendidos de bebidas açucaradas ou adicionadas de edulcorantes. Esta tendência crescente parece ter-se invertido

durante o período de 2016 e 2017, tendo-se verificado uma redução de 4,9% durante este período.

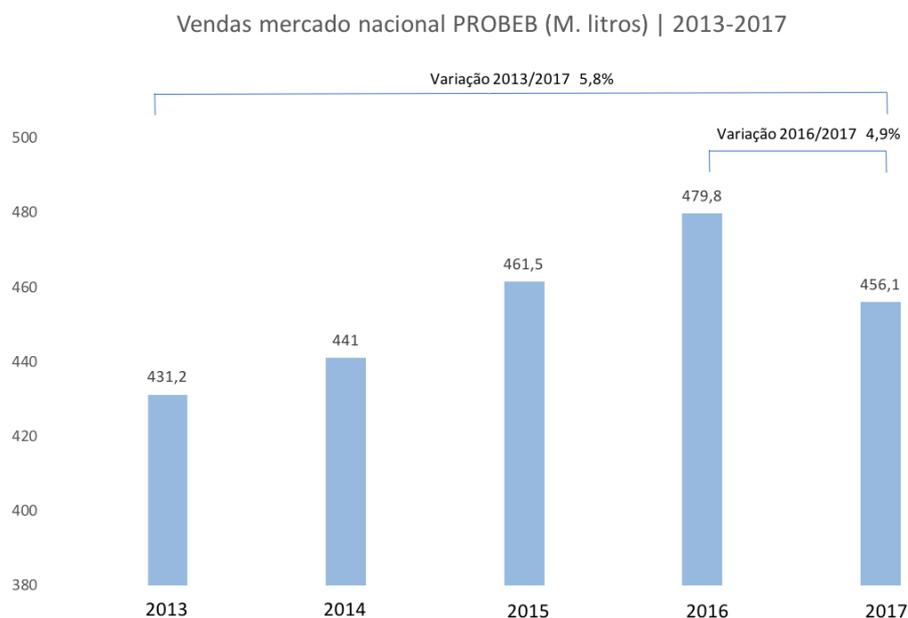


Gráfico 5. Evolução das vendas de bebidas açucaradas e adicionadas de edulcorantes de empresas representadas pela PROBEB (2013-2017).

Fonte: GlobalData, PROBEB

Já no que diz respeito aos efeitos do imposto na procura por canal de distribuição foi identificado um **decréscimo do volume vendido no canal de distribuição Alimentar** que se estima ter sido de **7%** em 2017, ainda que a mesma tenha sido **parcialmente compensada pelo crescimento da procura em 5% no canal HoReCa**. Como acima referido, a AHRESP indicou que **parte do efeito do imposto foi absorvida pelas empresas do canal HoReCa**.

Ainda neste âmbito, a PROBEB apontou para a **deslocação do consumo para outro tipo de bebidas** tendo destacado a evolução positiva no consumo de água.

Os elementos relacionados com a procura obtidos junto da distribuição apontam para um decréscimo significativo do consumo dos produtos visados pela medida fiscal, com especial incidência naqueles que apresentam nível mais elevado de adição de açúcar²¹. Neste âmbito, as

²¹ Neste ponto dever-se-á ressaltar que o Grupo JM aponta para que as variações nas vendas de produtos abrangidos pelo imposto sobre as bebidas adicionadas de açúcar e edulcorantes devem-se a múltiplos fatores cujo efeito resulta difícil de isolar. Entre os principais fatores apontados destacam a dinâmica promocional do mercado português, o aumento do turismo, as elevadas temperaturas que se fizeram sentir em vários meses do Verão e Outono e a continuação de iniciativas que promovem um perfil de alimentação mais saudável.

informações obtidas junto do Grupo JM apontam para que a evolução da procura em volume, no período de abril a dezembro de 2017, face ao período homólogo de 2016, tenha sofrido **uma quebra de 8,9 %**. Por sua vez, a quebra na procura mostrou-se mais evidente nos produtos do escalão de teor de açúcar $\geq 80\text{g/litro}$ (**quebra de 11,4%**) do que no escalão de teor de adição de açúcar $<80\text{g/litro}$ (**quebra de 8,1%**). As informações obtidas apontam ainda para um ligeiro acréscimo da procura em produtos relacionados (substitutos), que se situou nos 0,6%.

Esta evolução terá sido mais evidente a nível regional (em particular junto a Espanha), em que os produtores apontam para a possibilidade de se terem verificado **transferências significativas de consumo junto às zonas de fronteira**. Neste ponto, referem que a significativa diferença fiscal entre Portugal e Espanha (IVA e IABA) terá levado os consumidores a optarem por adquirir bebidas não alcoólicas no país vizinho. Os produtores apontam ainda para o facto de se ter assistido um **incremento significativo da comercialização de produtos com origem em Espanha e em outros países** das marcas internacionais que alguns representam, **sendo comercializadas por todo o país** (da raia aos grandes centros urbanos de Lisboa e Porto).

Em termos de evolução da procura, o Grupo JM salientou que ao nível regional a queda nas quantidades procuradas dos produtos abrangidos pelo imposto foi **superior nas lojas mais expostas à concorrência espanhola**. Desta forma, e para o período indicado, as lojas não expostas ao mercado espanhol sofreram quebras na procura em volume de 8,7% e as **lojas com exposição ao mercado espanhol sofreram quebras que se situaram nos 10,3%**. Neste mesmo sentido, a Coca-Cola Portugal aponta para que em 2017 se tenha verificado um **aumento de 5% no número pontos de venda com produtos da marca de origem estrangeira** avaliando esse valor em cerca de 1,2 milhões de caixas unitárias.

Dados da Autoridade Tributária (Gráfico 6 e 7) parecem corroborar os dados transmitidos pelas empresas e associações representantes do setor, no que diz respeito à tendência decrescente do consumo destas bebidas durante o ano de 2017, em particular das bebidas enquadradas no escalão do teor de açúcar igual ou superior a 80 g de açúcar por litro.

O Gráfico 6 é também sugestivo do consumo sazonal associado a estes produtos alimentares. Estas tendências podem refletir transferências de consumo de bebidas com maior teor de açúcar para bebidas com menor teor de açúcar, ou por outro lado, podem refletir processos de reformulação dos teores de açúcar destas bebidas, levados a cabo pela indústria, assunto que será analisado de seguida.

Por exemplo, a SONAE referiu que, ao nível do marketing, o Grupo favorece produtos “zero” ou com reduzida adição de açúcar e está a introduzir novos produtos nos supermercados, mais saudáveis, continuando uma tendência dos últimos anos. Ainda de acordo com os produtores, ter-se-á assistido a alterações ao nível do marketing das empresas produtoras privilegiando produtos já existentes com menos açúcar através da diferenciação de preços e de ações promocionais.

O quadro infra permite uma visão gráfica dos resultados alcançados pela existência de dois escalões de imposto. Poderão ser diversos os fatores que justificam a alteração dos comportamentos de consumo. Todavia, e sem prejuízo das alterações comportamentais do consumidor final, o impacto do custo financeiro associado ao imposto é um elemento a ter em conta pelos operadores económicos na dinamização das respetivas gamas e marcas, apostando nas que demonstrem menores custos financeiros e reputacionais.

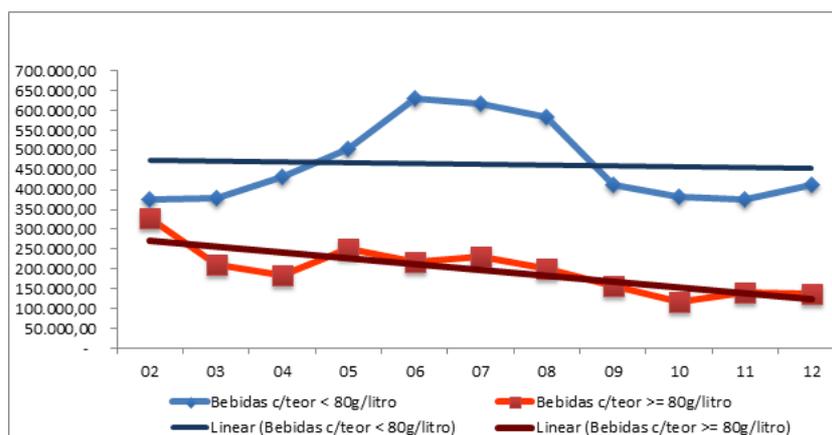


Gráfico 6. Evolução das introduções no consumo por escalão, ano 2017.

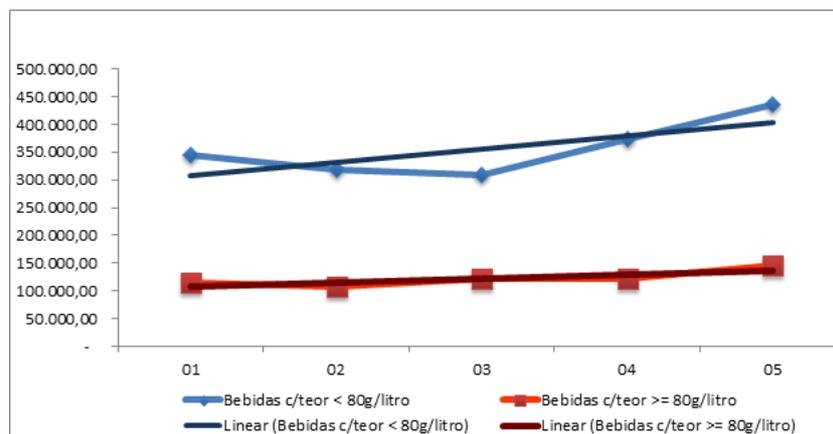


Gráfico 7. Evolução das introduções no consumo por escalão, ano 2018.

Os primeiros meses do ano de 2018 (janeiro a maio) revelam que as introduções no consumo persistem em privilegiar os produtos com menor teor de açúcar, consolidando a tendência do primeiro ano de vigência do imposto. Considerando que a maioria dos operadores económicos ainda não introduziu alterações significativas nas taxas de rendimento das principais marcas e gamas comercializadas, mantendo os seus produtos no mesmo escalão de tributação, para os resultados alcançados terá forçosamente de ter contribuído a transferência direta para produtos equivalentes de menor teor de açúcar. No entanto, a redução de açúcar já efetuada em alguns produtos demonstra que a adoção do imposto tem impacto na aceleração da tendência de redução, por parte da indústria, do açúcar adicionado ou na substituição por outros edulcorantes.

3. REFORMULAÇÃO DOS TEORES DE AÇÚCAR DAS BEBIDAS

A possibilidade da antecipação dos efeitos do imposto por parte das empresas, mediante ações de reformulação dos teores de açúcar destas bebidas, deve ser também equacionada.

Relativamente a este ponto, quer os produtores, quer os seus representantes referiram que tem vindo a ser levada a cabo uma estratégia direcionada para a redução da adição de açúcar dos produtos comercializados em Portugal. A título de exemplo, os dados do setor mostram que, em Portugal, se verificou, entre 2013 e 2017, uma redução da oferta calórica (Kcal por 100 ml, com ponderação pelas quotas de cada categoria) de 21,0%. Ainda neste âmbito o ritmo de redução terá aumentado de forma mais evidente em 2017, confirmando a possibilidade de o imposto ter tido um efeito de dissuasão ex-ante (Tabela 3).

As entidades consultadas apontam ainda para o facto de a entrada em vigor do IABA ter tido como efeito a aceleração da reformulação dos teores de açúcar destas bebidas, de modo a transferir todas as bebidas, em que tal fosse possível, para o escalão de menor taxa de imposto. De acordo com os dados da PROBEB, as bebidas das categorias de lima-limão (-33%) e de sumo com gás (-25%) foram aquelas onde se verificaram níveis mais elevados de redução do teor de açúcar.

Δ AÇÚCAR TOTAL (TONELADAS) | CATEGORIAS | 2013-2017

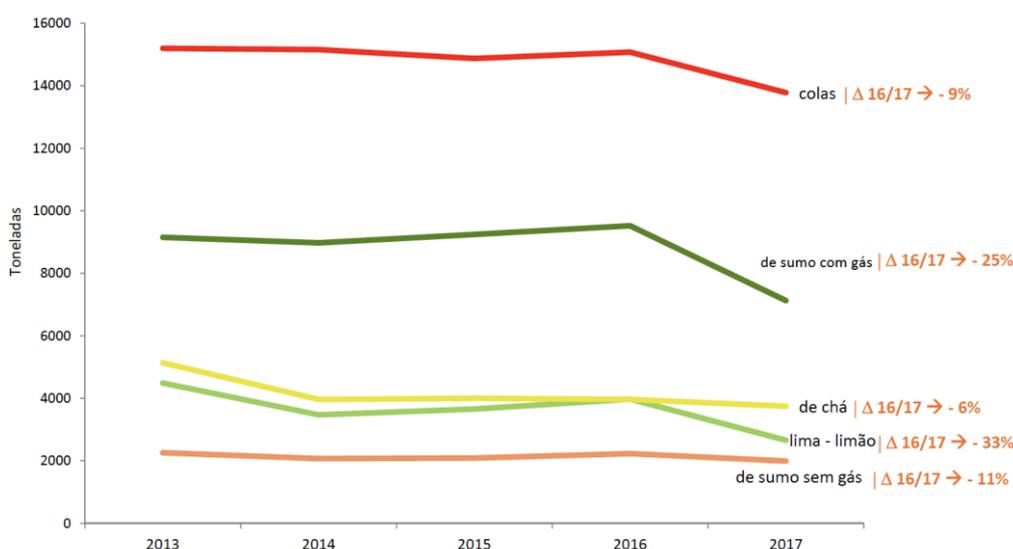


Gráfico 8. Evolução do teor de açúcar das bebidas açucaradas e adicionadas de edulcorantes de empresas representadas pela PROBEB (2013-2017).

Fonte: GlobalData, PROBEB

Estes números parecem estar em linha com o descrito nos gráficos 9 e 10. De acordo com estes dados, durante os anos de 2013 a 2016 a percentagem de bebidas com um teor de açúcar superior a 8 g manteve-se relativamente constante (variou entre 60,8% e 64,3%). Porém no ano de 2017, ano da implementação do imposto, verificou-se uma redução expressiva da percentagem de bebidas com teores de açúcar acima de 8 g, tendo-se situado nos 37,9%.

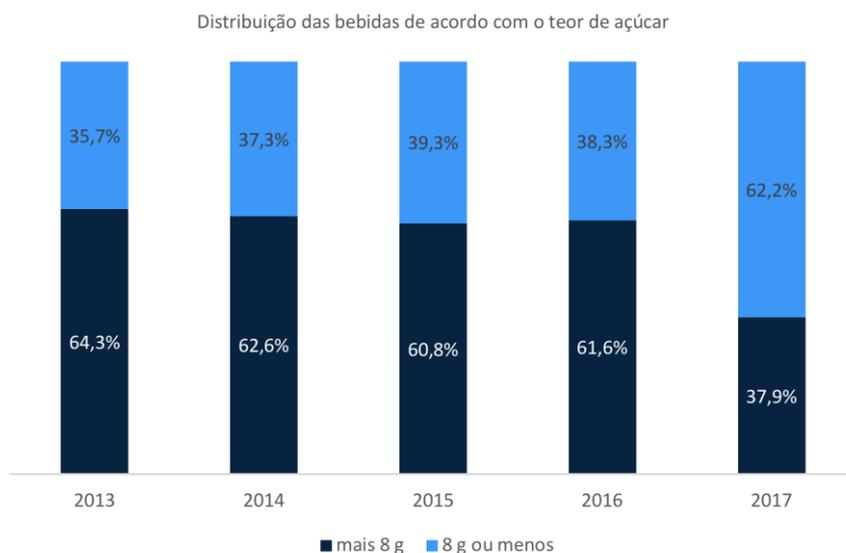


Gráfico 9. Distribuição das bebidas açucaradas e adicionadas de edulcorantes de acordo com os dois escalões de taxaçaõ em função do teor de açúcar (2013-2017).

Fonte: GlobalData, PROBEB

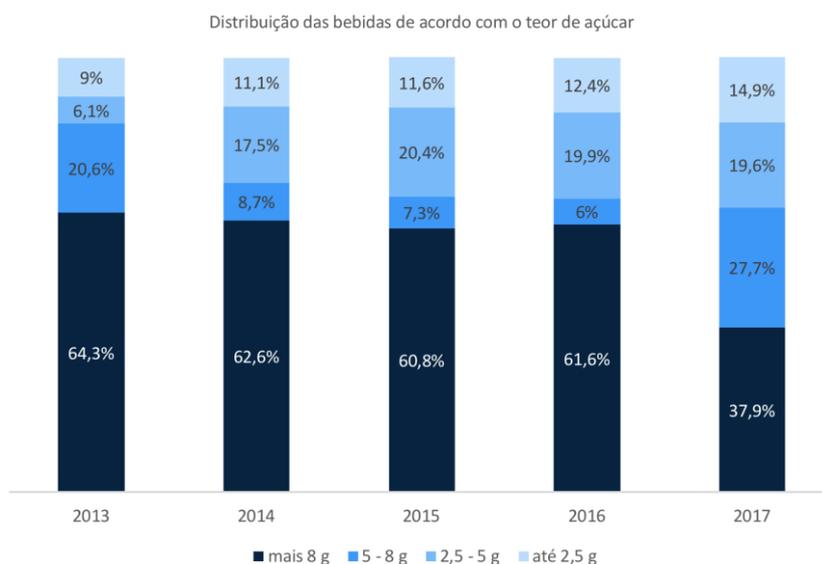


Gráfico 10. Distribuição das bebidas açucaradas e adicionadas de edulcorantes de acordo com o seu teor de açúcar (2013-2017).

Fonte: GlobalData, PROBEB

Durante o período de 2016 e 2017, em resultado quer da redução do volume de vendas destas bebidas e da transferência do consumo para bebidas com menor teor de açúcar, quer dos processos de reformulação levados a cabo pela indústria das bebidas com vista à redução do seu teor de açúcar, os dados da PROBEB sugerem que tenha havido uma redução de 15,2% do volume total de açúcar consumido através destas bebidas, representando um total de 5630 toneladas de açúcar (Gráfico 11).

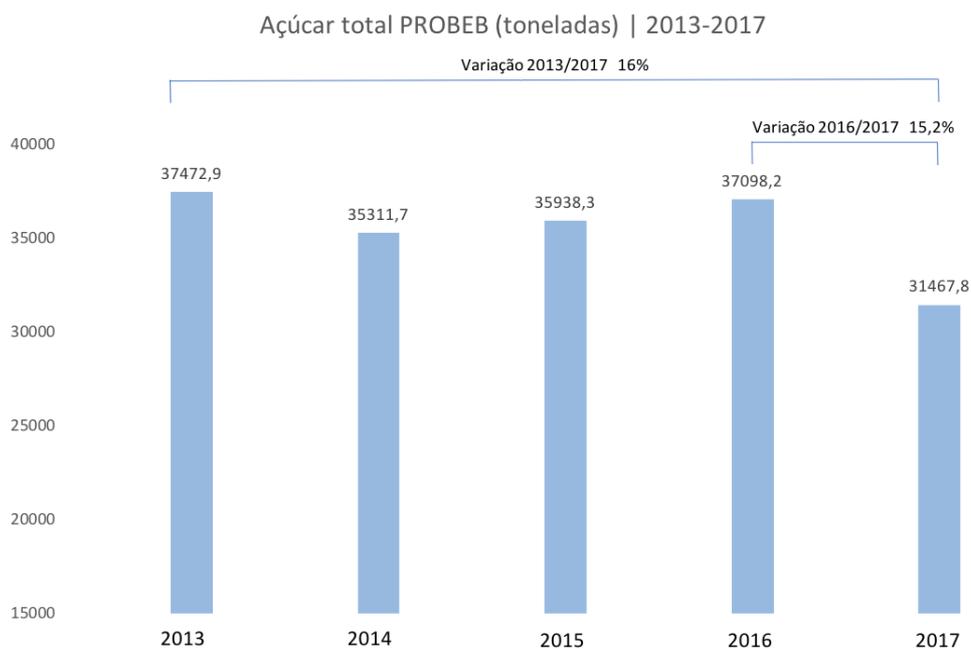


Gráfico 11. Evolução da quantidade de açúcar comercializado através das bebidas açucaradas e adicionadas de edulcorantes de empresas representadas pela PROBEB (2013-2017).

Fonte: GlobalData, PROBEB

VI. IMPACTO DO IMPOSTO ESPECIAL SOBRE O CONSUMO DE BEBIDAS AÇUCARADAS E ADICIONADAS DE EDULCORANTES NA SAÚDE PÚBLICA

A forma como os portugueses vivem e o seu estado de saúde resultam de fatores genéticos, fisiológicos, ambientais e comportamentais (104).

Sabe-se ainda que as doenças crónicas são responsáveis por 80% da mortalidade nos países europeus, sendo as afeções do aparelho circulatório as principais causas de mortalidade (104, 105).

De acordo com o *Global Burden of Disease*, em 2016, cerca de 41% do total de anos de vida saudável perdidos por morte prematura em Portugal poderiam ter sido evitados se fossem eliminados os principais fatores de risco modificáveis (104, 105).

Neste contexto, os portugueses apresentam uma esperança média de vida à nascença superior à média dos restantes países da OCDE. Evidencia-se também o facto de, durante a última década, se ter observado uma redução, ainda que muito ligeira, da taxa de morbilidade padronizada de anos vividos com incapacidade em Portugal (104).

No entanto, no que concerne ao indicador “número de anos de vida saudável vividos depois dos 65 anos”, o nosso país apresenta-se como um dos países com menor número de anos de vida saudável depois dos 65 (104).

Assim, podemos concluir que os portugueses vivem mais mas vivem com mais comorbilidades durante os últimos anos de vida: diabetes, doenças cardiovasculares, doenças respiratórias, obesidade e doenças oncológicas.

Paralelamente aos efeitos na morbilidade e mortalidade prematura, as doenças crónicas têm impacto significativo nas economias nacionais, entre outros fatores, pela diminuição da produtividade, aumento do absentismo laboral e dos encargos com a saúde.

Assim, e de maneira a viver mais anos com mais saúde, afigura-se como fundamental a aposta nos fatores de risco modificáveis com respetiva alteração dos comportamentos de risco comuns a todas as doenças crónicas como o tabagismo, a má alimentação, o excesso de peso (incluindo obesidade), o consumo excessivo de álcool e o sedentarismo (104).

Além de uma patologia por si só, a obesidade constitui um fator de risco para o desenvolvimento de outras doenças crónicas. Neste âmbito, através do segundo Inquérito Alimentar Nacional e de Atividade Física 2015-2016 (IAN-AF), estimou-se que:

- 5,9 Milhões de portugueses têm excesso de peso;
- 8 em cada 10 idosos apresentam excesso de peso;
- Os indivíduos menos escolarizados apresentam maior prevalência de excesso de peso e de obesidade abdominal;
- Apenas 41,8% dos cidadãos apresenta uma prática regular de atividade física, desportiva e/ou de lazer programada (62).

As faixas etárias mais jovens merecem aqui particular atenção. A prevalência de situações de excesso de peso infantil apresenta-se como um desafio de saúde que as sociedades enfrentarão no futuro e que terá impacto na sustentabilidade dos sistemas de saúde. Neste âmbito, através do segundo estudo *Childhood Obesity Surveillance Initiative* (Sistema de Vigilância Nutricional Infantil) 2016, estimou-se que:

- 30,7% das crianças portuguesas apresentam excesso de peso;
- 11,7% das crianças portuguesas são obesas (106).

De acordo com o relatório *Health at a Glance 2017*, que apresenta os principais indicadores de saúde da OCDE, a prevalência de excesso de peso nas crianças de diferentes idades em Portugal é superior à média dos países da OCDE.

A associação positiva entre o consumo de bebidas açucaradas, o excesso de peso/obesidade e o risco para o desenvolvimento de doenças crónicas tem sido consistentemente descrita na literatura, tendo sido publicadas nos últimos anos revisões da literatura que sistematizam os resultados. A grande maioria dos estudos observacionais incluídos nestes estudos de revisão sugere que o consumo de bebidas açucaradas está positivamente associado à adiposidade e à obesidade (29). As bebidas açucaradas, dado o seu elevado índice glicémico, podem também estar associadas ao risco de diabetes (30, 31).

Acresce ainda que indivíduos com excesso de peso têm maior risco de consumo excessivo de sódio e de ácidos gordos saturados. E os hábitos alimentares inadequados contribuem para a perda de 15,4% dos anos de vida saudável na população portuguesa.

De forma a recolher informação nacional sobre o consumo alimentar (ingestão nutricional e dimensões sobre segurança alimentar) e sobre a atividade física e a sua relação com determinantes em saúde, foi retomado em 2015/2016 o Inquérito Alimentar Nacional, realizado anteriormente apenas em 1980, pelo Centro de Estudos de Nutrição do Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge, com a colaboração do então Ministério da Agricultura e Pescas (62).

O mais recente Inquérito Alimentar Nacional e de Atividade Física (IAN-AF) foi desenvolvido por iniciativa de um consórcio que envolveu um total de nove instituições e que teve como promotor a Universidade do Porto. Tendo como base amostral o Registo Nacional de Utentes do SNS e como população alvo os cidadãos residentes em Portugal, foi avaliada uma amostra global de 6.553 cidadãos, entre outubro de 2015 e setembro de 2016, com idades compreendidas entre os 3 meses e os 84 anos, e representativa da população portuguesa (62).

Esta ferramenta constitui, pela importância do tema e representatividade da amostra, um importante contributo para guiar e sustentar a definição de políticas públicas na promoção da alimentação saudável e da atividade física.

Entre os vários resultados alcançados concluiu-se que:

- 18% da população portuguesa ingere, pelo menos, um refrigerante ou néctar por dia (sendo essa prevalência de 42% nos adolescentes);
- O contributo dos alimentos dos grupos doces, refrigerantes (não incluindo néctares), bolos (incluindo pastelaria), bolachas e biscoitos, cereais de pequeno-almoço e cereais infantis para o consumo de açúcares adicionados é de 54,5%;
- Os “açúcares livres” provenientes dos alimentos dos grupos referidos representam mais de 10% do valor energético total em 24,4% da população nacional, sendo esta prevalência superior nos adolescentes do sexo masculino (51,1%) e nas adolescentes do sexo feminino (49,1%) (62);
- Nos adolescentes, os alimentos que mais contribuem para o consumo de açúcares adicionados são os refrigerantes (26%), os doces (15,4%) e os cereais de pequeno-almoço (13,7%).

Neste contexto, a ingestão excessiva de açúcar por parte dos portugueses deve merecer especial preocupação.

De forma a garantir uma abordagem integrada e efetiva no sentido da promoção de hábitos alimentares mais saudáveis por parte dos cidadãos, os Ministérios das Finanças, Administração Interna, Educação, Saúde, Economia, Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural e Mar desenvolveram uma Estratégia Integrada para a Promoção da Alimentação Saudável (EIPAS), publicada através do Despacho nº 11418/2017, de 29 de dezembro (107). A EIPAS organiza-se de acordo com quatro eixos estratégicos definidos de acordo com as recomendações da OMS:

- **Eixo 1:** Modificar o meio ambiente onde as pessoas escolhem e compram alimentos através da modificação da disponibilidade de alimentos em certos espaços físicos e promoção da reformulação de determinadas categorias de alimentos.
- **Eixo 2:** Melhorar a qualidade e acessibilidade da informação disponível ao consumidor, de modo a informar e capacitar os cidadãos para escolhas alimentares saudáveis.
- **Eixo 3:** Promover e desenvolver a literacia e autonomia para o exercício de escolhas saudáveis pelo consumidor.
- **Eixo 4:** Promover a inovação e o empreendedorismo direcionado para a área da promoção da alimentação saudável.

Diversas medidas enquadradas por este documento estratégico encontram-se já em fase de implementação, das quais se destaca o Grupo de Trabalho conjunto com todos os atores da indústria alimentar e retalho, liderado pela Direção-Geral da Saúde, que visa a construção de um acordo de reformulação alimentar dos produtos alimentares mais consumidos pelos cidadãos portugueses, reduzindo os seus teores de sal, açúcar e gorduras *trans* até 2021 (107)

A OMS defende que o consumo excessivo de açúcar é um dos principais responsáveis pelos problemas de obesidade, diabetes e cárie dentária. As bebidas açucaradas são uma das principais fontes de açúcar nas dietas e o seu consumo tem vindo a aumentar na maioria dos países, especialmente entre as crianças e adolescentes (108). A evidência mostra que a política de preços constitui uma ferramenta para a promoção da alimentação saudável (29, 101).

Assim, o IABA, ora analisado, enquadra-se no conjunto de medidas desenvolvidas ou a desenvolver no contexto do Eixo 1 da EIPAS, visando diminuir a médio e longo prazo a prevalência de doenças crónicas entre as diversas gerações de cidadãos Portugueses. É essencial a realização de uma análise do impacto desta política fiscal na Saúde Pública dos cidadãos.

1. MODELOS PREDITIVOS EM SAÚDE PÚBLICA

A informação atualmente disponível resulta de um vasto trabalho desenvolvido em torno das causas de doenças, incluindo estudos de correlação ecológica (109), estudos de caso-controlo (110, 111), estudos prospetivos de coorte (111-114) e ensaios clínicos randomizados (115, 116). Esse amplo conjunto de evidência científica permitiu compreender como os estilos de vida dos indivíduos afetam o seu risco de desenvolvimento de doenças não transmissíveis, o que, por sua vez, permitiu o desenvolvimento de ferramentas de diagnóstico como o *Framingham Risk Score* (117) e o QRISK (118).

Técnicas usadas para combinar o risco de diferentes comportamentos também podem ser usadas para avaliar o risco total de doenças atribuíveis a fatores de risco comportamentais nas populações. As estimativas daí resultantes podem ser usadas para avaliar a alteração do risco de desenvolvimento de doenças não transmissíveis, tendo como cenários situações onde a distribuição dos fatores de risco comportamentais de uma população estudada é alterada.

Isso permitiu o desenvolvimento de vários modelos de cálculo de risco de desenvolvimento de doenças não transmissíveis, como é o caso do PRIME (119), do *CHD Policy Model* (120) e do modelo *ACE-Obesity* (121), bem como de trabalhos similares considerando melhorias na inatividade física (122), do IMPACT (123), do modelo RIVM DYNAMO (124) e do modelo de microimulação do UK Health Forum (125). O objetivo de todos estes modelos é estimar o impacto das alterações de comportamentos de risco na morbidade e mortalidade associadas às doenças não transmissíveis.

Os resultados destes instrumentos de modelação, com base em cenários, podem suportar as instituições na definição de prioridades, comparando o impacto das alterações de diferentes fatores de risco comportamentais na saúde, identificando os fatores de risco que poderão ter um impacto mais importante na criação de ganhos em saúde.

A modelação com base em cenários pode estimar a eficácia de intervenções de Saúde Pública nos casos em que ensaios aleatórios são impraticáveis ou antiéticos, como é o exemplo da tributação das bebidas açucaradas, onde a realização de ensaios randomizados implicaria alocação de recursos importantes com vista a randomizar pessoas, lojas ou áreas.

Neste contexto, um modelo bem projetado e transparente pode atuar como uma síntese do conhecimento epidemiológico atual e como forma de suporte aos Governos e instituições de saúde nas suas tomadas de decisão.

2. MODELO INTEGRADO DE RISCO EVITÁVEL

O Modelo Integrado de Risco Evitável (PRIME) é descrito como um modelo de cenário de doenças não transmissíveis que relaciona os fatores de risco comportamentais com a mortalidade diretamente provocada por doenças não transmissíveis ou mediada pelo Índice de Massa Corporal (IMC), níveis de colesterol ou pressão arterial.

O modelo PRIME foi desenvolvido por investigadores da Universidade de Oxford, com o objetivo de estimar o impacto de mudanças nos fatores de risco evitáveis ao nível do número de mortes anuais por doenças não transmissíveis.

Salienta-se que este modelo tem sido usado por diversos países de forma a estimar o impacto de intervenções de Saúde Pública, tendo os resultados destas estimativas sido publicados recentemente em publicações científicas indexadas e ainda documentos políticos governamentais. Das publicações referidas merecem referência as que deram recentemente origem a políticas públicas no âmbito das metas nutricionais assumidas pelo Reino Unido (126), metas nutricionais assumidas pelo Canadá (127) e definição de níveis seguros de consumo de álcool no Reino Unido (119).

Também a OMS adotou este modelo como ferramenta de apoio aos Estados-membros. Através da sua aplicação, e com base nos dados partilhados pelas entidades Governamentais, pretende-se estimar o impacto de diferentes políticas alinhadas com o 3º Objetivo de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas.

A utilização do PRIME pretende auxiliar os decisores políticos na construção de estratégias sólidas com vista ao atingimento da meta 3.4: “Reduzir a mortalidade evitável por doenças não transmissíveis não transmissíveis em 30%, até 2030”.

A OMS-Europa trabalhou com o GT, através do Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e da Saúde, Ministério da Saúde de Portugal, de forma a avaliar o impacto da tributação bebidas açucaradas, implementada através das Leis do Orçamento do Estado para 2017 e 2018.

De acordo com a avaliação externa feita pela OMS (Anexo 4), verificou-se um progresso notável durante os primeiros 12 meses de aplicação do imposto sobre as bebidas adicionadas de açúcar

ou edulcorantes, uma vez que este terá resultado numa redução de 11% do teor calórico médio desta categoria de alimentos, por via dos processos de reformulação levados a cabo pela Indústria, de acordo com os dados disponíveis (vide tabela 3).

Além disso, de acordo com os mais recentes dados, da GlobalData, referentes ao mercado português total de bebidas adicionadas de açúcar ou edulcorantes, foi evidente uma redução do volume total de litros de bebidas adicionadas de açúcar ou edulcorantes vendidas de 726,50 milhões para 675,36 milhões de litros, o que equivale a uma quebra na ordem dos 7%, desde a aplicação do regime fiscal em análise (Tabela 5).

Tabela 5. Volumes vendidos em Portugal em Milhões de Litros | 2013 – 2017.

Ano	2013	2014	2015	2016	2017
Mercado Nacional (total)	702,54	703,34	715,43	726,50	675,36
HoReCa	150,34	150,51	161,69	166,37	171,54

Fonte: GlobalData, PROBEB

3. IMPACTO DO IABA NA MORTALIDADE

Como referido anteriormente os dados mais recentes do Inquérito Alimentar Nacional e de Atividade Física (IAN-AF) evidenciam que o consumo de bebidas adicionadas de açúcar ou edulcorantes é maior entre crianças e jovens até aos 20 anos.

Dado o seu perfil de risco cumulativo ao longo do tempo, prevê-se que o número de novos diagnósticos de doenças não transmissíveis relacionadas com o consumo excessivo de açúcar, tais como a obesidade, as doenças cardiovasculares, a diabetes, as doenças oncológicas, bem como o número de mortes prematuras por essas mesmas doenças, comece a diminuir entre essas gerações dentro de 15 ou 20 anos. No entanto, a avaliação da Tributação das Bebidas Adicionadas de Açúcar ou Edulcorantes realizada pela OMS com recurso ao modelo PRIME mostra que, em Portugal, o processo de diminuição do risco de desenvolvimento de doenças crónicas, assim como a consequente diminuição da mortalidade a elas associada, ter-se-ão já iniciado.

Com base nos dados disponíveis, a OMS estima que a redução do consumo de açúcar por via da ingestão de bebidas açucaradas, em consequência da aplicação do IABA, em 2017, tenha um impacto significativo no número de mortes prematuras devido a doenças não transmissíveis nos próximos anos.

De facto, apesar da breve janela de estudo desta política, a estimativa de impacto realizada com recurso ao modelo PRIME antecipa já uma quantidade significativa de mortes evitadas em Portugal graças à aplicação do IABA.

A OMS estima que a introdução deste imposto especial sobre o consumo de bebidas açucaradas permitirá evitar, pelo menos, 27 mortes por ano, a médio-longo prazo.

Este impacto poderá vir a ser ainda mais acentuado, caso a indústria prossiga a política de reformulação dos seus produtos.

Os representantes do setor mostraram-se disponíveis para reduzir o teor calórico dos seus produtos em mais 15% nos próximos 3 anos, caso o Governo Português introduza um regime fiscal mais progressivo a partir de janeiro de 2019, com criação de novos escalões.

Assumindo que este compromisso seja efetivamente cumprido e respeitado, e mediante a intensificação dos processos de reformulação necessários, a OMS, com base no mesmo modelo, estima que o número de mortes evitadas por doenças crónicas não transmissíveis, associadas ao consumo excessivo de açúcar, possa ascender a 48 por ano.

O impacto real desta política antevê-se, no entanto, superior à estimativa fornecida através do método PRIME, uma vez que este não contempla o impacto das políticas na taxa de mortalidade das atuais crianças e adolescentes, que são os maiores consumidores de bebidas açucaradas em Portugal. São estes os grupos etários que mais beneficiarão desta política em termos de saúde a longo prazo.

4. IMPACTO DO IABA NA OBESIDADE

Tendo como referência os dados do IAN-AF 2015-16, realizado no período antes da aplicação do imposto (IABA), 50,2% dos adolescentes (10-17 anos) apresentavam um consumo de “açúcares livres” inadequado, considerando a recomendação da OMS de um valor não superior a 10% do total energético. Assumindo a referida redução, em 2017, de 11% do teor calórico médio no consumo de bebidas açucaradas e de 7% das vendas, em litros, considerando a totalidade do mercado, o Instituto de Saúde Pública da Universidade do Porto estima que o valor de inadequação diminuiu para 47,3%. Ainda de acordo com a mesma instituição, uma redução adicional dos previstos 15% do teor calórico médio em 3 anos diminuiria ainda a percentagem de inadequação para 45%. Esta diminuição corresponderia a cerca de 46000 adolescentes que

reverteriam o seu padrão de inadequação e que diminuiriam potencialmente o seu risco de obesidade, diabetes e cáries dentárias.

Tendo por base o efeito do consumo de bebidas açucaradas no risco de obesidade (4) e através de um estudo de simulação no qual se utilizou a média e o desvio padrão do Índice de Massa Corporal (IMC), condicionados pelo efeito da idade, estimou-se o IMC esperado, e assumindo uma distribuição normal foi simulada a respetiva prevalência de obesidade esperada pela alteração do consumo de açúcar. Assumindo a redução de 11% do teor calórico médio no consumo de bebidas açucaradas reportada pelas empresas do setor, e tendo em conta uma redução de 7% do volume de vendas, em litros, deste tipo de produtos, no mercado nacional, estima-se uma diminuição da prevalência de obesidade de 0,11% que equivale a uma diminuição de 1600 indivíduos obesos entre os 20 e os 30 anos a médio prazo. De acordo com a mesma metodologia, a redução adicional de 15% do teor calórico médio no consumo de bebidas açucaradas até 2021, permitiria uma redução adicional de 0,17% da prevalência de obesidade, o que correspondente à diminuição de aproximadamente 2460 de indivíduos obesos a médio prazo.

5. A SAÚDE E O PAÍS

Adotando uma abordagem conservadora, estima-se que o investimento anual associado a cuidados de saúde dirigidos a cada cidadão obeso poderá ascender a cerca de 7.000 euros (128). Assim, as perspetivas de redução da prevalência de obesidade decorrente da aplicação do IABA em vigor poderão representar uma poupança anual de cerca de 11 Milhões de euros. Este valor poderá ascender a uma poupança de cerca de 17 Milhões de euros por ano, caso se verifique o cenário de continuação da reformulação por parte do setor das bebidas açucaradas acima referido.

Por outro lado, a saúde tem um efeito multiplicador na economia, por proporcionar maior oferta de trabalho, maior produtividade, maior acumulação de capital humano, e aumento de poupança disponível para investimento (em capital físico e humano) (129-132). É sabido que por cada cinco anos de aumento da esperança de vida num país, o seu PIB cresce de 0,3% a 0,5%. Por isso, de acordo com a evidência científica disponível, é plausível afirmar que tanto o número importante de mortes evitadas como a diminuição da prevalência de obesidade estimada tenham um impacto positivo no PIB do país (133).

VII. IMPACTO DO IMPOSTO ESPECIAL SOBRE O CONSUMO DE BEBIDAS AÇUCARADAS E ADICIONADAS DE EDULCORANTES NA RECEITA

1. EVOLUÇÃO DA RECEITA FISCAL

Como acima se evidenciou, a receita obtida com este imposto tem sido consignada à sustentabilidade do Serviço Nacional de Saúde e dos Serviços Regionais de Saúde das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, conforme a circunscrição onde sejam introduzidos no consumo²², em conformidade com a prossecução dos fins extrafiscais.

As taxas de imposto atualmente aplicáveis são as seguintes:

- 1) Às bebidas cujo teor de açúcar seja inferior a 80 gramas por litro aplica-se um imposto de € 8,22/hl;
- 2) Às bebidas cujo teor de açúcar seja igual ou superior a 80 gramas por litro aplica-se um imposto de € 16,69/hl;
- 3) Aos concentrados aplica-se um imposto de € 50,01/hl (quando o teor de açúcar seja inferior a 80 gramas por litro) e € 100,14/hl (quando o teor de açúcar seja igual ou superior a 80 gramas por litro), se estes se apresentarem na forma líquida. Caso estes concentrados se encontrem sob a forma de pó, grânulos ou outras formas sólidas aplica-se um imposto de € 83,35 e € 166,90 por 100 quilogramas de peso líquido, respetivamente.

No que respeita à receita obtida nos anos 2017 e 2018 (até maio), foram apurados os resultados totais presentes na tabela 5.

²² Arts. 213.º da Lei do Orçamento do Estado para 2017 e 250.º da Lei do Orçamento do Estado para 2018.

Tabela 6. Receita obtida nos anos 2017 e 2018 (até maio).

	JAN	FEV	MAR	ABRIL	MAIO	JUN	JUL	AGOS	SET	OUT	NOV	DEZ	TOTAL
Previsão 2018	4.129,3	5.161,6	7.532,5	6.108,3	6.370,2	8.117,9	8.999,8	9.644,2	8.824,7	5.984,8	5.080,8	5.441,4	81.395,5
Cobrado 2018	5.198,8	5.289,6	4.804,9	4.904,1	5.790,5								25.987,9
Cobrado 2017	0	23,3	7.302,4	5.916,8	6.200,3	7.863,8	8.718,1	9.342,2	8.548,4	5.797,4	4.925,1	5.308,9	69.946,7

*Valores em Euros.

Denota-se que, não obstante a previsão inicial de 80 milhões de receita fiscal para o ano 1 do imposto (2017), as regras transitórias e de início de vigência determinaram que a arrecadação de receita relevante só se reportou a 10 meses, na medida em que o primeiro mês de vigência (fevereiro) beneficiou da venda e escoamento de produtos não tributados. Por conseguinte, o montante total de receita apurada em 2017 atingiu cerca de 70 milhões, em ambos os escalões de tributação.

Em relação ao efeito do imposto por escalão, é possível acompanhar a evolução anual de 2017 através das quantidades declaradas para introdução no consumo. A receita cobrada tenderá a ser refletida no mês subsequente ao da introdução no consumo, salvo ligeiros ajustamentos decorrentes de anulações ou correções.

Tabela 7. Escalões das introduções no consumo no Continente (2017).

Escalões	Taxas (€)	Mês IC /HL												TOTAL
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
Bebidas c/teor < 80g/litro	8,22	4.129,3	373.630	379.929	433.090	502.855	629.432	617.814	581.451	412.946	380.919	376.194	411.125	5.099.389
Bebidas c/teor ≥ 80g/litro	16,5	5.198,8	328.122	210.399	182.964	250.813	219.396	232.438	201.639	156.265	116.570	141.212	137.458	2.177.280
CONT. Total		0	701.752	590.328	616.054	753.669	848.829	850.253	783.090	569.211	497.489	517.407	548.583	7.276.670

As introduções no consumo de 2018 revelam uma tendência semelhante à do ano anterior, conforme se pode depreender do quadro infra. As quantidades relativas aos produtos concentrados que foram introduzidos no consumo no corrente ano podem igualmente ser

discriminadas, em resultado da alteração legislativa que permitiu a estes produtos serem declarados enquanto concentrados ao invés do produto final que resultava da sua diluição.

Tabela 8. Evolução das introduções no consumo no Continente (2018).

Escalões	Taxas (€)	1	2	3	TOTAL
Bebidas c/teor < 80g/litro	8,22	344.506	317.920	308.555	970.982
Bebidas c/teor ≥ 80g/litro	16,69	115.646	106.545	121.550	343.742
Concent < 80g/litro	50,01	3.493	4.039	4.508	12.041
Concent ≥ 80g/litro	100,14	2.947	2.954	2.791	8.693
CONT. Total		466.593	431.459	437.406	1.335.459

Apesar de não se verificar cobrança relevante no mês de fevereiro de 2017, as introduções no consumo do primeiro mês de vigência do imposto revelam um equilíbrio entre os produtos de ambos os escalões, o qual se afasta progressivamente em benefício dos produtos com teor de açúcar inferior a 80g/litro. O facto das introduções no consumo não corresponderem integralmente às vendas realizadas junto do consumidor final, envolvendo situações diversificadas de acordo com as condições de fornecimento e escoamento de produtos, não obsta a que os dados revelem uma clara tendência de desvio do consumo favorável às bebidas sujeitas à taxa de escalão mais reduzido.

Conforme referido e demonstrado pelo gráfico 6 constante da página 61, os primeiros meses do ano de 2018 (janeiro a maio) revelam que as introduções no consumo persistem em privilegiar os produtos com menor teor de açúcar, consolidando a tendência do primeiro ano de vigência do imposto (cf. gráfico 7, página 62). Considerando que a maioria dos operadores económicos ainda não introduziu alterações significativas nas taxas de rendimento das principais marcas e gamas comercializadas, mantendo os seus produtos no mesmo escalão de tributação, para os resultados alcançados terá forçosamente de ter contribuído a transferência direta para produtos equivalentes de menor teor de açúcar. No entanto, a redução de açúcar já efetuada em alguns produtos, demonstra que a adoção do imposto tem impacto na aceleração da tendência de redução, por parte da indústria, do açúcar adicionado ou na substituição por outros edulcorantes.

Pelos motivos expostos, a tendência das introduções no consumo permite antever o crescimento do peso do escalão de menor tributação, com impacto correspondente na redução das receitas fiscais associadas.

Apesar do curto período de vigência do imposto, e conseqüentemente do respetivo período de observação, é possível concluir que a introdução de dois escalões contribuiu para as tendências de consumo registadas, reforçando gradual mas consistentemente o consumo da categoria de produtos de menor teor de açúcar.

2. NOVOS ESCALÕES DE TRIBUTAÇÃO

O uso de impostos especiais de consumo sobre um conjunto de tipologias específicas de alimentos e bebidas têm vindo a ganhar um interesse crescente por parte quer dos governos, quer da opinião pública. Amiúde, os seus proponentes consideram-nos mecanismos destinados a propiciar uma redução no consumo de determinados produtos, tendo em vista a melhoria dos resultados ao nível da saúde, e, em simultâneo, uma forma de diversificação das fontes de receita fiscal. Do ponto de vista da prossecução destes objetivos, a eficácia deste tipo de medidas fiscais depende, tipicamente, da combinação de um conjunto de fatores. Um primeiro fator tem que ver com a forma como estes impostos são transmitidos aos preços finais suportados pelos consumidores (*"passthrough effect"*). Neste âmbito, poder-se-ão verificar três situações alternativas. Uma primeira possibilidade é aquela em que os produtores ou retalhistas (ou mesmo ambos) neutralizam total ou parcialmente o efeito do imposto no preço final por via da absorção do seu efeito.

Alternativamente, poderão ocorrer situações em que o *"passthrough"* seja completo, ou ainda situações em que se verifica um *"over-shifting"*, cenário onde os preços aumentam mais do que o valor do imposto.

Caso os consumidores enfrentem aumentos nos preços, um segundo fator que entra em cena na determinação da eficácia da medida é a elasticidade da procura deste tipo de produtos. Aqui, importará notar que o imposto poderá apresentar efeitos contraditórios entre os dois objetivos habitualmente propostos. Se, por um lado, uma elevada elasticidade face ao aumento de preços poderá contribuir para uma redução significativa da procura destes produtos, em benefício dos objetivos relacionados com a saúde, este mesmo fator poderá determinar que a receita fiscal possa não atingir as metas inicialmente previstas. Inversamente, caso a procura por parte deste

tipo de produtos se mostre inelástica, os efeitos do imposto serão diminutos ao nível da redução do consumo, prejudicando os objetivos relacionados com a saúde em benefício de uma melhor performance ao nível da evolução das receitas fiscais. Um terceiro fator a ter em conta na análise da eficácia da medida diz respeito à possível incerteza sobre o impacto final sobre os objetivos de saúde motivados por efeitos de substituição (*substitution effect*) e de rendimento (*income effect*) que poderão ocorrer entre produtos tributados e outros não sujeitos ao imposto, mas que, desse ponto de vista, poderão não ser menos nocivos.

Neste ponto poder-se-ão considerar algumas das possíveis reações dos consumidores decorrentes do aumento do preço tais como sejam: (i) deslocação do consumo para alimentos ou bebidas mais baratas potencialmente de mais baixa qualidade; (ii) a alteração do consumo para produtos não tributados com características nutricionais semelhantes; (iii) ou mesmo a alteração do consumo para outro tipo de produtos com implicações incertas para a saúde.

Um último fator a levar em linha de conta relativamente à eficácia deste tipo de imposto relaciona-se com o efeito do mesmo em regiões fronteiriças. A introdução deste tipo de imposto possibilita a introdução de um diferencial de preços entre áreas geográficas vizinhas podendo ter como consequência um aumento nas compras transfronteiriças de produtos. Por sua vez, essa dinâmica pode comprometer tanto as metas de arrecadação de receita, como as metas de saúde associadas à introdução do imposto.

Para além destes fatores, outras dimensões relacionadas com o impacto deste tipo de impostos sobre alimentos e bebidas são dignos de consideração, sendo que um dos exemplos mais evidentes está relacionado com o possível impacto distributivo do imposto sobretudo nos grupos de menor rendimento.

Os elementos aqui descritos não têm outra intenção que não seja a de evidenciar alguns dos desafios que se colocam à conceção e aplicação de medidas de natureza fiscal enquanto instrumentos de prossecução de objetivos que eminentemente se relacionam com a política da saúde. Neste sentido, o que se considera relevante é que a implementação deste tipo de medidas possa ser suportada por evidências relacionadas com o impacto deste tipo de imposto por forma reduzir o nível de incerteza sobre a sua real eficácia.

Por último dá-se nota de que, para efeitos de aplicação, constitui facto gerador do imposto a produção ou a importação em território nacional dos produtos abrangidos, bem como a sua entrada no território quando provenientes de outro Estado-membro da União, sendo exigível em território nacional a partir do momento da sua introdução no consumo. Sem perda de

generalidade, estes factos determinam que o imposto é introduzido na cadeia de valor pelos produtores ou importadores destas categorias de produtos.

A experiência recente de alguns países europeus, no que diz respeito à introdução de impostos especiais sobre o consumo com as mesmas características do IABA, tem vindo a privilegiar a criação de escalões, incrementando um maior nível de progressividade, como forma de incentivar as empresas a continuarem o seu processo de transição para produtos com menor teor de adição de açúcar, mitigando, de igual forma, os efeitos negativos decorrentes da diminuição dos níveis de competitividade das empresas e do setor.

Neste âmbito, uma das questões que se poderia colocar diz respeito ao efeito que uma possível alteração ao desenho dos escalões do IABA poderia provocar ao nível da evolução da receita fiscal.

Na sequência das audições realizadas e tendo em conta os contributos apresentados, foram adotados cenários com 4 escalões de imposto, tendo as taxas de imposto sugeridas procurando salvaguardar, dentro do possível, uma solução fiscalmente neutra, ou seja, que causasse o menor impacto fiscal na receita do Estado.

Tabela 9. Cenário 1.

Escalões propostos	Distrib	Proposta de taxas (EUR/hL)	Quantidades (hL)	Liquidação potencial (EUR)
Teor < 25g/litro	17,80%	3,00	1.318.561,76	3.955.685,28
Teor ≥ 25g/l < 50g/l	21,60%	7,00	1.600.052,47	11.200.367,31
Teor ≥ 50g/l < 80g/l	30,70%	9,00	2.274.148,65	20.467.337,88
Teor ≥ 80g/l	29,90%	19,00	2.214.887,45	42.082.861,55
Total Geral (*)			7.407.650,33	77.706.252,01

Fonte: AT/DSIECIV; DW/BO

(*) A quantidade total corresponde às introduções no consumo ocorridas no Continente, no ano de 2017.

Qualquer cenário que contemple a criação de escalões implica necessariamente perda de receita fiscal. Para obviar a esta consequência, as soluções técnicas disponíveis passam pelo alargamento da base tributável a produtos atualmente isentos ou fora da incidência ou, em alternativa ou complementarmente, pelo aumento da taxa no escalão ou escalões superiores. Tendo em conta os fins extrafiscais do imposto, propugna-se apenas o desdobramento do escalão inferior, mantendo-se o atual escalão para os produtos de teor superior a 80g/L de

açúcar adicionado. Esta opção permite incentivar o incremento de alterações no processo de fabrico, beneficiando os produtos que prossigam a redução de açúcar contido.

Tabela 10. Cenário 2.

Escalões propostos	Distrib	Proposta de taxas (EUR/hL)	Quantidades (hL)	Liquidação potencial (EUR)
Teor < 25g/l	17,80%	1,00	1.318.561,76	1.318.561,76
Teor ≥ 25g/l < 50g/l	21,60%	6,00	1.600.052,47	9.600.314,83
Teor ≥ 50g/l < 80g/l	30,70%	8,00	2.274.148,65	18.193.189,22
Teor ≥ 80g/l	29,90%	22,00	2.214.887,45	48.727.523,90
Total Geral (*)			7.407.650,33	77.839.589,72

Fonte: AT/DSIECIV; DW/BO

(*) A quantidade total corresponde às introduções no consumo ocorridas no Continente, no ano de 2017.

No longo prazo, afigura-se fundamental conferir previsibilidade ao setor, pelo que as alterações de montante das taxas devem ser progressivas, com tendência para reduzir o valor do imposto nos escalões mais baixos, por contraposição ao aumento no escalão superior.

Naturalmente, as simulações efetuadas devem servir como instrumento de análise meramente indicativo, uma vez que as mesmas são efetuadas num contexto estático onde não se contemplam possíveis alterações ao nível do consumo. Ainda assim, será de referir que, a verificar-se uma alteração desta natureza ao nível dos escalões do IABA seria de esperar que a perda de IVA pudesse ser, ainda que parcialmente, compensada pela evolução positiva das vendas.

Adicionalmente aos cenários 1 e 2, e com o objetivo de evitar uma subida desproporcionada da tributação das bebidas incluídas no escalão máximo de tributação (teor de açúcar igual ou superior a 80g/l), por contrapartida da criação de novos escalões e da diminuição de taxas nos escalões inferiores, apresenta-se, ainda, um Cenário 3, que admite uma perda muito ligeira da receita, mantendo-se, no entanto, ainda assim, em linha com o objetivo geral de neutralidade em termos de receita fiscal.

Tabela 11. Cenário 3.

Escalões propostos	Distrib	Proposta de taxas (EUR/hL)	Quantidades (hL)	Liquidação potencial (EUR)
Teor < 25g/l	17,80%	1,00	1.318.561,76	1.318.561,76
Teor ≥ 25g/l < 50g/l	21,60%	6,00	1.600.052,47	9.600.314,83
Teor ≥ 50g/l < 80g/l	30,70%	8,00	2.274.148,65	18.193.189,22
Teor ≥ 80g/l	29,90%	20,00	2.214.887,45	44.297.749,00
Total Geral (*)			7.407.650,33	73.409.814,82

Fonte: AT/DSIECIV; DW/BO

(*) A quantidade total corresponde às introduções no consumo ocorridas no Continente, no ano de 2017.

1. CONCLUSÕES

As doenças crónicas são, em larga medida, de origem comportamental. Nesse contexto os hábitos alimentares desadequados assumem um papel relevante enquanto principal fator de risco evitável (134). De acordo com a literatura (135), as estratégias de alteração de hábitos alimentares por parte das populações devem ser transversais a diferentes áreas e assumir várias abordagens, das quais se destacam a educação para a saúde, promoção da literacia, e as que visam alterações do ambiente alimentar e que podem ir desde a autorregulação (i.e. redução do sal no pão) a uma utilização inteligente da fiscalidade. No entanto, os regimes de tributação apresentam-se entre as medidas mais efetivas e mais céleres a obter efeitos.

Nesse contexto, o XXI Governo Constitucional, no seu programa para a saúde, assumiu como fundamental a política de promoção de uma alimentação saudável. Neste âmbito, os Ministérios das Finanças, Administração Interna, Educação, Saúde, Economia, Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural e Mar desenvolveram uma Estratégia Integrada para a Promoção da Alimentação Saudável (EIPAS), publicada através do Despacho nº 11418/2017, de 29 de dezembro (107). A EIPAS organiza-se de acordo com quatro eixos estratégicos alinhados com as recomendações da Organização Mundial de Saúde (OMS) neste âmbito:

- **Eixo 1:** Modificar o meio ambiente onde as pessoas escolhem e compram alimentos através da modificação da disponibilidade de alimentos em certos espaços físicos e promoção da reformulação de determinadas categorias de alimentos;
- **Eixo 2:** Melhorar a qualidade e acessibilidade da informação disponível ao consumidor, de modo a informar e capacitar os cidadãos para escolhas alimentares saudáveis;
- **Eixo 3:** Promover e desenvolver a literacia e autonomia para o exercício de escolhas saudáveis pelo consumidor;
- **Eixo 4:** Promover a inovação e o empreendedorismo direcionado à área da promoção da alimentação saudável (107).

A aplicação de regimes de tributação de bebidas adicionadas de açúcar enquadra-se no âmbito do Eixo 1. A utilização deste tipo de instrumentos fiscais num contexto de Saúde Pública tem o potencial de reduzir o impacto das doenças provocadas pelo consumo excessivo de açúcar e dos

custos a elas associados no curto prazo (136). Este facto é atualmente reconhecido por muitas entidades da saúde de grande reputação a nível mundial, de onde se destaca a OMS (66, 101, 102, 137).

A introdução do Imposto Especial sobre o Consumo de Bebidas Açucaradas impactou a competitividade das empresas e dos produtos atingidos pela medida fiscal de diferentes formas.

A introdução do imposto sobre as bebidas açucaradas e adicionadas de outros edulcorantes teve efeitos do lado da oferta, nomeadamente no que diz respeito à capacidade competitiva das empresas e da própria indústria. Os efeitos sobre a competitividade das empresas traduzem-se na forma como a alteração fiscal se poderá repercutir na capacidade de estas fornecerem produtos de uma forma eficiente face aos seus concorrentes e de se adaptarem a estas alterações.

Quer os produtores, quer os seus representantes referiram que, mesmo antes da introdução do imposto, a indústria vinha levando a cabo uma estratégia direcionada para a redução da adição de açúcar dos produtos comercializados em Portugal que se iniciou já em 2013.

Com efeito, a entrada em vigor do IABA terá tido como efeito a aceleração da reformulação dos principais sabores (ainda que assumindo riscos de rejeição sensorial), de modo a transferir todas as bebidas, em que tal fosse possível, para o escalão de menor taxa de imposto.

Nos termos das respostas aos inquéritos efetuados pelo GT, que não correspondem à totalidade do mercado, verificou-se que o volume das vendas em litros das bebidas sujeitas o IABA terá diminuído entre 2016 e 2017 cerca de 5,7%, sendo que esta quebra foi menos sentida no mercado externo (redução de 3,5% em valor, para 79 milhões de euros) do que no mercado interno (redução de 4,5% em valor). Por sua vez, o canal onde os efeitos da aplicação do imposto se fizeram sentir com maior intensidade foi o canal do retalho, onde a redução do volume de vendas em litros se situou nos 5,3%. Já no canal HoReCa assistiu-se a um crescimento do volume de vendas em litros que se situou nos 1,2%. Neste domínio, as entidades consultadas apontam para que as variações de volume observadas possam ser explicadas pela subida de preços das bebidas abrangidas, sobretudo no canal alimentar, e pelos efeitos reputacionais que a introdução do imposto conferiu.

A redução das vendas e o aumento dos custos resultantes do imposto tiveram como efeito uma diminuição da rentabilidade das empresas. É de salientar, no entanto, que, apesar de o impacto

na rentabilidade imediata ter sido evidente, a tendência é de uma diminuição, a médio/longo prazo, do impacto do imposto, principalmente nas empresas que tenham maior capacidade de inovação e reformulação, nomeadamente através do lançamento de novos produtos, explorando assim novos mercados e consumidores, e da recuperação da rentabilidade previamente vivida, através do enquadramento dos seus produtos em escalões cuja tributação seja menor.

A eficácia da medida depende da elasticidade da procura dos consumidores face ao aumento dos preços, assim como de possíveis efeitos de transferência de consumo para outros produtos. No que toca à elasticidade da procura ao preço, as evidências recolhidas apontam para que o tipo de bens abrangidos pela medida possam ser relativamente inelásticos.

A natureza progressiva do imposto parece ter incentivado a reformulação das bebidas abrangidas com o objetivo de reduzir os seus teores de açúcar. De acordo com a informação disponibilizada pelas empresas e associações que representam o setor, a implementação deste imposto terá incentivado e acelerado o processo de reformulação destas bebidas, com o objetivo de se passarem a enquadrar no escalão mais baixo deste imposto. Os dados da Autoridade Tributária e Aduaneira confirmam estas tendências.

Este fenómeno não foi tão evidente na gama de produtos isentados da aplicação do imposto, como é o caso dos néctares. Neste contexto, e tendo em conta os benefícios relativos da ingestão de frutas e derivados face a outros produtos, salienta-se a existência de uma grande margem de melhoria no que diz respeito aos teores de açúcar adicionado, totalmente supérfluo de ponto de vista nutricional, neste tipo de produtos.

Tendo a criação do IABA tido uma motivação de defesa da Saúde Pública, os resultados preliminares obtidos pela sua implementação parecem confirmar a hipótese referida na literatura, sendo que a redução no volume de açúcar ingerido através de bebidas em 2017 foi superior ao valor total de redução verificada, através de mecanismos de educação e autorregulação, entre os anos de 2013 e 2016. O processo de reformulação intensificado pela introdução do IABA terá proporcionado uma diminuição da média de calorias ingeridas por cada 100ml de refrigerante consumido em Portugal na ordem dos 11%, apenas durante o primeiro ano de aplicação do IABA.

Neste contexto, apesar da breve janela de estudo desta política, a OMS antecipa já uma quantidade significativa de mortes evitadas em Portugal graças à aplicação do IABA. A OMS estima que a introdução deste imposto especial sobre o consumo de bebidas açucaradas permitirá evitar, pelo menos, 27 mortes por ano, a médio-longo prazo. Este impacto poderá vir a ser ainda mais acentuado, caso a indústria prossiga a política de reformulação dos seus produtos.

Os representantes do setor mostraram-se disponíveis para reduzir o teor calórico dos seus produtos em mais 15% nos próximos 3 anos, caso o Governo Português introduza um regime fiscal mais progressivo a partir de janeiro de 2019, com criação de novos escalões. Assumindo que este compromisso seja efetivamente cumprido e respeitado, e mediante a intensificação dos processos de reformulação necessários, a OMS, com base no mesmo modelo, estima que o número de mortes evitadas por doenças crónicas não transmissíveis, associadas ao consumo excessivo de açúcar, possa ascender a 48 por ano.

O impacto real desta política antevê-se, no entanto, superior à estimativa efetuada pela OMS, uma vez que o método utilizado não contempla o impacto das políticas na taxa de mortalidade das atuais crianças e adolescentes, que são os maiores consumidores de bebidas açucaradas em Portugal. São estes os grupos etários que mais beneficiarão desta política em termos de saúde a longo prazo.

Tendo como referência os dados do IAN-AF 2015-16, realizado no período antes da aplicação do imposto (IABA), 50,2% dos adolescentes (10-17 anos) apresentavam um consumo de “açúcares livres” inadequado, considerando a recomendação da OMS de um valor não superior a 10% do total energético. Assumindo a referida redução, em 2017, de 11% do teor calórico médio no consumo de bebidas açucaradas e de 7% das vendas, em litros, na totalidade do mercado, de acordo com os dados recolhidos pela GlobalData, o Instituto de Saúde Pública da Universidade do Porto estima que o valor de inadequação diminuiu para 47,3%. Ainda de acordo com a mesma instituição, uma redução adicional dos previstos 15% do teor calórico médio em 3 anos diminuiria ainda a percentagem de inadequação para 45%. Esta diminuição corresponderia a cerca de 46000 adolescentes que reverteriam o seu padrão de inadequação e que diminuiriam potencialmente o seu risco de obesidade, diabetes e cáries dentárias.

Tendo por base o efeito do consumo de bebidas açucaradas no risco de obesidade (4) o Instituto de Saúde Pública da Universidade do Porto avaliou o impacto desta política na prevalência de obesidade. Assumindo a redução de 11% do teor calórico médio no consumo de bebidas

açucaradas reportada pelas empresas do setor, e tendo em conta uma redução de 7% do volume, em litros, vendido deste tipo de produtos no mercado nacional estima-se uma diminuição da prevalência de obesidade de 0,11%, que equivale a uma diminuição de 1600 indivíduos obesos entre os 20 e os 30 anos a médio prazo. De acordo com a mesma metodologia, a redução adicional de 15% do teor calórico médio no consumo de bebidas açucaradas até 2021, permitiria uma redução adicional de 0,17% da prevalência de obesidade, o que corresponde à diminuição de aproximadamente 2460 de indivíduos obesos a médio prazo.

Adotando uma abordagem conservadora, estima-se que o investimento anual associado a cuidados de saúde dirigidos a cada cidadão obeso poderá ascender a cerca de 7.000 euros. Assim, as perspetivas de redução da prevalência de obesidade decorrente da aplicação do IABA em vigor poderão representar uma poupança anual de cerca de 11 Milhões de euros. Este valor poderá ascender a uma poupança de cerca de 17 Milhões de euros por ano caso se verifique o cenário de continuação da reformulação por parte do setor das bebidas açucaradas acima referido.

Portanto, ainda que o impacto do IABA nas empresas nacionais do setor não seja desprezável, considera-se que os ganhos materiais e imateriais para a sociedade a curto, médio e longo prazo suplantam largamente os desafios colocados aos diversos atores do setor, sendo o balanço desta medida fiscal francamente positivo.

O facto de a redução dos volumes incluídos no escalão superior de tributação ter sido mais marcada do que nas gamas com níveis de açúcar inferiores, aponta no sentido de que a criação de escalões de tributação intermédios poderá alargar esse efeito. Dados os seus ganhos potenciais para a Saúde Pública, essa hipótese deverá ser avaliada no âmbito do Orçamento do Estado para 2019.

De acordo com os objetivos estratégicos consignados na EIPAS, e em alinhamento com as melhores práticas internacionais, considera-se ainda pertinente a garantia de uma maior alocação das receitas colhidas por este imposto a programas de promoção da saúde e prevenção da doença, enquadrados no âmbito das competências da Direção-Geral da Saúde. Tal facto terá um impacto importante ao nível da sustentabilidade futura do Serviço Nacional de Saúde Português, em que cerca de 1% das verbas alocadas à área da saúde através da lei do Orçamento do Estado são investidas nas áreas da promoção da saúde e prevenção da doença.

Por outro lado, verifica-se premente motivar os produtores e importadores de bebidas sujeitas a tributação a declararem, com rigor, as quantidades de açúcar exatas que introduzem no consumo.

Uma das dificuldades encontradas pelo GT foi a inexistência de informação coligida e padronizada quanto aos teores exatos de açúcar adicionado às bebidas sujeitas ao imposto, bem como quanto ao tipo e teores de edulcorantes adicionados, afigurando-se aconselhável melhorar as obrigações de reporte e declaração à AT por parte dos sujeitos passivos neste domínio. Dessa forma, não só se verificariam ganhos em termos de controlo da aplicação do imposto e cobrança da respetiva receita, como seria possível a monitorização do funcionamento do mesmo, quanto ao cumprimento dos objetivos extrafiscais que o motivaram.

Com efeito, atualmente, os operadores económicos efetuam as declarações que sustentam as introduções no consumo realizadas, no decurso de cada mês. A informação processada é recolhida pela AT, por quantidades, tipo de produtos e informação fiscal relevante, procedendo à sua globalização no mês seguinte, numa única liquidação, processada de forma automática.

No entanto, estas declarações, tal como estão desenhadas hoje, apenas obrigam os operadores a declarar em que escalão de tributação se inserem, ou seja, se introduzem no consumo mais ou menos 80gr por hectolitro. Verifica-se, assim, que os dados fornecidos são muito genéricos e não permitem efetuar com rigor uma avaliação de cumprimento das regras estabelecidas e uma análise das alterações que os operadores económicos possam ter feito nos produtos sujeitos a imposto.

Deste modo, verifica-se, também, que as empresas têm de reportar informação à AT relativamente às taxas de rendimento. Contudo, verifica-se que os métodos de cálculo e medidas utilizadas pelas empresas não estão uniformizados, o que prejudica a análise posterior dos dados pela AT (entre outras entidades que utilizem os dados da AT). Assim, verifica-se, também, uma necessidade de uniformização do reporte da informação relativa às taxas de rendimento.

2. RECOMENDAÇÕES FINAIS

Considerando os resultados apresentados no presente relatório, e tendo em conta a evidência científica mais recente, o Grupo de Trabalho apresenta as seguintes recomendações para uma eventual revisão do atual Imposto Especial sobre o Consumo de Bebidas Açucaradas e Adicionadas de Edulcorantes:

- 1) Adoção de uma arquitetura de imposto de acordo com 4 escalões de tributação:

Escalão A - Bebidas cujo teor de açúcar seja superior ou igual a 80 gramas por litro;

Escalão B - Bebidas cujo teor de açúcar seja inferior a 80 gramas por litro e superior ou igual a 50 gramas por litro;

Escalão C - Bebidas cujo teor de açúcar seja inferior a 50 gramas por litro e superior ou igual a 25 gramas por litro;

Escalão D - Bebidas cujo teor de açúcar seja inferior a 25 gramas por litro.

- 2) Isenção ou aplicação de uma taxa reduzida das bebidas a abranger pelo escalão D supra referido;
- 3) Agravamento do valor de tributação aplicável às bebidas com teores de açúcar adicionado iguais ou superiores a 80 gramas por litro, de forma a garantir a neutralidade fiscal das alterações ao modelo em vigor;
- 4) Revisão do regime de isenção aplicado a este imposto, nomeadamente no que diz respeito aos seus pressupostos, dada a necessidade de promover a redução do teor de açúcar das bebidas abrangidas no atual regime de isenção.
- 5) Incentivar a redução de açúcar adicionado nas bebidas visadas pelo imposto sem recurso a adoçantes artificiais.
- 6) Monitorizar os processos de aumento e integração dos teores de edulcorantes e outros adoçantes artificiais através da determinação da obrigatoriedade de reporte de informação detalhada sobre esses componentes e suas quantidades à AT.
- 7) A adoção pela AT de alterações no sistema declarativo que permitam o controlo, por produto, das quantidades de açúcar adicionado nas bebidas não alcoólicas.
- 8) Definir, com o apoio técnico do Departamento de Alimentação e Nutrição do Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge, o método de referência para a determinação do teor de açúcar nas bebidas de modo a assegurar a comparabilidade dos teores de açúcar das diferentes bebidas e a fiabilidade da informação nutricional declarada pelas empresas.

- 9) Promover o aumento das verbas alocadas ao financiamento dos programas de promoção da saúde e prevenção da doença com vista à aproximação do investimento português nesta área às recomendações da OMS.

Agradecimentos

O GT agradece todos os contributos e colaboração do Gabinete de Estratégia e Estudos (GEE) do Ministério da Economia, da Organização Mundial da Saúde (OMS) e do Departamento de Nutrição em Saúde Pública do Instituto de Saúde Pública da Universidade do Porto (ISPUP).

IX. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. World Health Organization. Joint WHO/FAO Expert Consultation on Diet, Nutrition and the Prevention of Chronic Diseases. 2002.
2. World Health Organization. Guideline: Sugars intake for adults and children. Geneva: World Health Organization; 2015.
3. Hauner H, Bechthold A, Boeing H, Bronstrup A, Buyken A, Leschik-Bonnet E, et al. Evidence-based guideline of the German Nutrition Society: carbohydrate intake and prevention of nutrition-related diseases. *Ann Nutr Metab.* 2012;60(Suppl 1):1-58.
4. Malik VS, Pan A, Willett WC, Hu FB. Sugar-sweetened beverages and weight gain in children and adults: a systematic review and meta-analysis. *Am J Clin Nutr.* 2013;98(4):1084-102.
5. Malik VS, Popkin BM, Bray GA, Despres JP, Willett WC, Hu FB. Sugar-sweetened beverages and risk of meta- bolic syndrome and type 2 diabetes: a meta-analysis. *Diabetes Care.* 2010;33(11):2477-83.
6. Malik VS, Schulze MB, Hu FB. Intake of sugar-sweetened beverages and weight gain: a systematic review. *Am J Clin Nutr* 2006;84(2):274-88.
7. Vartanian LR, Schwartz MB, Brownell KD. Effects of soft drink consumption on nutrition and health: a systematic review and meta-analysis. *Am J Public Health.* 2007;10(4):120.
8. Stanhope KL. Sugar consumption, metabolic disease and obesity: The state of the controversy. *Critical Reviews in Clinical Laboratory Sciences.* 2016;53(1):52-67.
9. Elia M, Cummings JH. Physiological aspects of energy metabolism and gastrointestinal effects of carbohydrates. *Eur J Clin Nutr* 2007;61(Suppl 1):S40–74
10. Marcenes W, NJ K, Bernabe E, Flaxman A, Naghavi M, Lopez A, et al. Global burden of oral conditions in 1990-2010: a systematic analysis. *J Dent Res.* 2013;92(7):592-7.
11. Freeman R. Moderate evidence support a relationship between sugar intake and dental caries. *Evid Based Dent.* 2014;15(4):98-9.
12. World Health Organization. Diet, nutrition and the prevention of chronic diseases: report of a WHO Study Group. WHO Technical. Report Series 797. Geneva: World Health Organization; 1990.
13. World Health Organization. Diet, nutrition and the prevention of chronic diseases: report of a Joint WHO/FAO Expert Consultation. WHO Technical Report Series, No. 916. Geneva: World Health Organization; 2003.
14. Johnson RK, Appel LJ, Brands M, Howard BV, Lefevre M, RH L, et al. Dietary sugars intake and cardiovascular health: A scientific statement from the American Heart Association. *Circulation.* 2009;120(11):1011-20.
15. World Cancer Research Fund/American Institute for Cancer Research (WCRF/AICR). Food, nutrition, physical activity, and the prevention of cancer: A global perspective. Washington, D.C.: AICR; 2007.
16. U.S. Department of Health and Human Services and U.S. Department of Agriculture. 2015 – 2020 Dietary Guidelines for Americans. 8th Edition. 2015 [Available from: <http://health.gov/dietaryguidelines/2015/guidelines/>].
17. Buttriss J. Why 5%? An explanation of SACN's recommendations about sugars and health. London: Public Health England; 2015.
18. Cox CL, Stanhope KL, Schwarz JM, et al. Consumption of fructose-sweetened beverages for 10 weeks reduces net fat oxidation and energy expenditure in overweight/obese men and women. *Eur J Clin Nutr* 2012;66:201–8.
19. Cox CL, Stanhope KL, Schwarz JM, et al. Consumption of fructose- but not glucose-sweetened beverages for 10 weeks increases circulating concentrations of uric acid, retinol

binding protein-4, and gamma-glutamyl transferase activity in overweight/obese humans. *Nutr Metab.* 2012;9:68.

20. Stanhope KL, Schwarz JM, Keim NL, et al. Consuming fructose-sweetened, not glucose-sweetened, beverages increases visceral adiposity and lipids and decreases insulin sensitivity in overweight/obese humans. *J Clin Invest* 2009;119:1322–34.

21. Havel PJ. Dietary fructose: implications for dysregulation of energy homeostasis and lipid/carbohydrate metabolism. *Nutr Rev.* 2005;63:133–57.

22. Appel LJ, Sacks FM, Carey VJ, et al. Effects of protein, monounsaturated fat, and carbohydrate intake on blood pressure and serum lipids: results of the OmniHeart randomized trial. *JAMA.* 2005;294:2455–64.

23. Tryon MS, Stanhope KL, Epel ES, et al. Excessive sugar consumption may be a difficult habit to break: a view from the brain and body. *J Clin Endocrinol Metab.* 2015;100:2239–47.

24. Kant AK. Consumption of energy-dense, nutrient-poor foods by adult Americans: nutritional and health implications: the Third National Health and Nutrition Examination Survey, 1988-1994. *Am J Clin Nutr.* 2000;72(4):929- 36.

25. Harnack L, Stang J, Story M. Soft drink consumption among US children and adolescents: nutritional consequences. *J Am Diet Assoc.* 1999;99(4):436-41.

26. Ballew C, Kuester S, Gillespie C. Beverage choices affect adequacy of children's nutrient intakes. *Arch Pediatr Adolesc Med.* 2000;154(11):1148-52.

27. Kant AK. Reported Consumption of Low-Nutrient-Density Foods by American Children and Adolescents Nutritional and Health Correlates, NHANES III, 1988 to 1994. *Arch Pediatr Adolesc Med.* 2003;157(8):789-96.

28. Nicklas TA, O'Neil CE. Development of the SoFAS (solid fats and added sugars) concept: the 2010 Dietary Guidelines for Americans. *Adv Nutr.* 2015;15(6):368S-75S.

29. Woodward-Lopez G, Kao J, Ritchie L. To what extent have sweetened beverages contributed to the obesity epidemic? *Public Health Nutrition.* 2010;14(3):499–509.

30. Ludwig DS. The glycemic index: physiological mechanisms relating to obesity, diabetes, and cardiovascular disease. *JAMA.* 2002;287:2414–23.

31. Yoshida M, McKeown NM, Rogers G, et al. Surrogate markers of insulin resistance are associated with consumption of sugar-sweetened drinks and fruit juice in middle and older-aged adults. *J Nutr.* 2007;137:2121–7.

32. DiMaggio DP, Mattes RD. Liquid versus solid carbohydrate: effects on food intake and body weight. *Int J Obes* 2000;24:794–800.

33. Mattes RD, Campbell WW. Effects of food form and timing of ingestion on appetite and energy intake in lean young adults and in young adults with obesity. *J Am Diet Assoc* 2009;109:430–7.

34. Cassady BA, Considine RV, Mattes RD. Beverage consumption, appetite, and energy intake: what did you expect? *Am J Clin Nutr* 2012;95:587–93.

35. Tournier A, Louis-Sylvestre J. Effect of the physical state of a food on subsequent intake in human subjects. *Appetite* 1991;16:17–24.

36. DiMaggio DP, Mattes RD. Liquid versus solid carbohydrate: effects on food intake and body weight. *Int J Obes Relat Metab Disord.* 2000;24:794–800.

37. Jacobson MF. Liquid candy: how soft drinks are harming Americans' health. 2005.

38. Gallo AE. Food advertising in the United States. In *America's Eating Habits: Changes and Consequences.* Agriculture Information Bulletin no. (AIB750), pp. 173–180 [E Frazao, editor]. Washington, DC: USDA. 1999.

39. Public Health England. Sugar Reduction: The evidence for action. Annexe 4: An analysis of the role of price promotions on the household purchases of food and drinks high in sugar. London: Public Health England; 2015.

40. Drewnowski A, Bellisle F. Liquid calories, sugar, and body weight. *Am J Clin Nutr* 2007;85:651–61.

41. Sturm R. Childhood obesity: what we can learn from existing data on societal trends: Part 2. *Prev Chronic Dis* 2, A20. 2005.
42. Faith MS, Dennison BA, Edmunds LS, Stratton HH. Fruit juice intake predicts increased adiposity gain in children from low-income families: weight status-by-environment interaction. *Pediatrics*. 2006;118(5):2066-75.
43. Shefferly A, Scharf RJ, DeBoer MD. Longitudinal evaluation of 100% fruit juice consumption on BMI status in 2-5-year-old children. *Pediatric obesity*. 2016;11(3):221-7.
44. Houchins JA, Burgess JR, Campbell WW, Daniel JR, Ferruzzi MG, McCabe GP, et al. Beverage vs. solid fruits and vegetables: effects on energy intake and body weight. *Obesity (Silver Spring, Md)*. 2012;20(9):1844-50.
45. Flood-Obbagy JE, Rolls BJ. The effect of fruit in different forms on energy intake and satiety at a meal. *Appetite*. 2009;52(2):416-22.
46. Houchins JA, Tan SY, Campbell WW, Mattes RD. Effects of fruit and vegetable, consumed in solid vs beverage forms, on acute and chronic appetitive responses in lean and obese adults. *International journal of obesity (2005)*. 2013;37(8):1109-15.
47. Heyman MB, Abrams SA. Fruit Juice in Infants, Children, and Adolescents: Current Recommendations. *Pediatrics*. 2017;139(6).
48. Pepino M. Metabolic effects of non-nutritive sweeteners. *Physiology & Behavior* 2015;152:450–5.
49. Fowler SP, Williams K, Resendez RG, Hunt KJ, Hazuda HP, Stern MP. Fueling the obesity epidemic? Artificially sweetened beverage use and long-term weight gain. *Obesity (Silver Spring, Md)*. 2008;16(8):1894-900.
50. Dhingra R, Sullivan L, Jacques PF, Wang TJ, Fox CS, Meigs JB, et al. Soft drink consumption and risk of developing cardiometabolic risk factors and the metabolic syndrome in middle-aged adults in the community. *Circulation*. 2007;116(5):480-8.
51. de Koning L, Malik VS, Rimm EB, Willett WC, Hu FB. Sugar-sweetened and artificially sweetened beverage consumption and risk of type 2 diabetes in men. *Am J Clin Nutr*. 2011;93(6):1321-7.
52. Swithers SE. Artificial sweeteners produce the counterintuitive effect of inducing metabolic derangements. *Trends in endocrinology and metabolism: TEM*. 2013;24(9):431-41.
53. Suez J, Korem T, Zeevi D, Zilberman-Schapira G, Thaiss CA, Maza O, et al. Artificial sweeteners induce glucose intolerance by altering the gut microbiota. *Nature*. 2014;514(7521):181-6.
54. Bokulich NA, Blaser MJ. A bitter aftertaste: unintended effects of artificial sweeteners on the gut microbiome. *Cell metabolism*. 2014;20(5):701-3.
55. Yang Q. Gain weight by "going diet?" Artificial sweeteners and the neurobiology of sugar cravings: *Neuroscience 2010. The Yale journal of biology and medicine*. 2010;83(2):101-8.
56. Mattes RD, Popkin BM. Nonnutritive sweetener consumption in humans: effects on appetite and food intake and their putative mechanisms. *The American Journal of Clinical Nutrition*. 2009;89(1):1-14.
57. Sylvetsky AC, Blau JE, Rother KI. Understanding the metabolic and health effects of low-calorie sweeteners: methodological considerations and implications for future research. *Rev Endocr Metab Disord*. 2016.
58. Fernstrom JD. Non-Nutritive Sweeteners and Obesity. *Annu Rev Food Sci Technol*. 2015;6:119-36.
59. Swithers SE. Artificial sweeteners are not the answer to childhood obesity. *Appetite*. 2015;93:85-90.
60. Gardner C, Wylie-Rosett J, Gidding SS, Steffen LM, Johnson RK, Reader D, et al. Nonnutritive sweeteners: current use and health perspectives: a scientific statement from the American Heart Association and the American Diabetes Association. *Circulation*. 2012;126(4):509-19.

61. Graça P, Sousa SMd, Correia A, Salvador C, Filipe J, Carriço J, et al. Alimentação Saúde em Números - 2015. Lisboa: Programa Nacional para a Promoção da Alimentação Saudável, Direção- Geral da Saúde; 2016.
62. Lopes C, Torres D, Oliveira A, Severo M, Alarcão V, Guiomar S, et al. Inquérito Alimentar Nacional e de Atividade Física IAN-AF 2015-2016. Relatório Parte II. Porto: Universidade do Porto; 2017.
63. Instituto Nacional de Estatística. Balança Alimentar Portuguesa (1990-2012). 2014.
64. Lopes C, et al. Relatório consumo alimentar aos 4 anos: Geração 21. 2014.
65. Vilela S, Oliveira A, Ramos E, Moreira P, Barros H, Lopes C. Association between energy-dense food consumption at 2 years of age and diet quality at 4 years of age. *The British journal of nutrition*. 2014;111(7):1275-82.
66. World Health Organization. Using price policies to promote healthier diets. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe; 2015.
67. World Health Organization. Reducing consumption of sugar-sweetened beverages to reduce the risk of unhealthy weight gain in adults - Biological, behavioural and contextual rationale 2014 [Available from: http://www.who.int/elena/bbc/ssbs_adult_weight/en/].
68. Burki TK. Sugar tax in the UK. *The Lancet Oncology*. 2016;17(5):e182.
69. Andreyeva T, Long M, Brownell K. The impact of food prices on consumption: a systematic review of research on price elasticity of demand for food. *American Journal of Public Health*. 2010;100(2):216–22.
70. Powell LM, Chiqui JF, Khan T, Wada R, Chaloupka FJ. Assessing the Potential Effectiveness of Food and Beverage Taxes and Subsidies for Improving Public Health: A Systematic Review of Prices, Demand and Body Weight Outcomes. *Obes Rev*. 2013;14(2):110-28.
71. Smith TA, Biing-Hwan L, Jonq-Ying L. Taxing Caloric Sweetened Beverages: Potential Effects on Beverage Consumption, Calorie Intake, and Obesity. Washington DC: U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service. Report no: ERR-100.; 2010.
72. Andreyeva T, Chaloupka FJ, Brownell KD. Estimating the potential of taxes on sugar-sweetened beverages to reduce consumption and generate revenue. *Preventive medicine*. 2011;52(6):413-6.
73. Finkelsteina EA, Zhenb C, Bilgera M, Nonnemakerb J, Farooquia AM, Toddc JE. Implications of a sugar-sweetened beverage (SSB) tax when substitutions to non-beverage items are considered. *Journal of Health Economics*. 2013;32(1):219-39.
74. Colchero MA, Popkin BM, Rivera JA, Ng SW. Beverage purchases from stores in Mexico under the excise tax on sugar sweetened beverages: observational study. *BMJ*. 2016;352.
75. Fletcher JM, Frisvold DE, Tefft N. The effects of soft drink taxes on child and adolescent consumption and weight outcomes. *Journal of Public Economics*. 2010;94(11):967-74.
76. Public Health England. Sugar Reduction: The evidence for action. Annexe 2: A mixed method review of behaviour changes resulting from experimental studies that examine the effect of fiscal measures targeted at high sugar food and non-alcoholic drink. London: Public Health England; 2015.
77. National Institute of Health Development. Impact assessment of the Public Health Product Tax (NETA). Budapest: National Institute of Health Development; 2013.
78. Ma Y, He FJ, Yin Y, Hashem KM, MacGregor GA. Gradual reduction of sugar in soft drinks without substitution as a strategy to reduce overweight, obesity, and type 2 diabetes: a modelling study. *The Lancet Diabetes & Endocrinology*. 2016;4(3):105-14.
79. Wright A, Smith KE, Hellowell M. Policy lessons from health taxes: a systematic review of empirical studies. *BMC Public Health*. 2017;17(1):583.
80. Briggs AD, Mytton OT, Madden D, O'Shea D, Rayner M, Scarborough P. The potential impact on obesity of a 10% tax on sugar-sweetened beverages in Ireland, an effect assessment modelling study. *BMC Public Health*. 2013;13:860.

81. Kotakorpi K, Härkänen T, Pietinen P, Reinivuo H, Suoniemi I, Pirttilä J. The Welfare Effects of Health-based Food Tax Policy. CESifo Working Paper Series 3633, CESifo Group Munich. 2011.
82. Fletcher JM, Frisvold D, Tefft N. Can Soft Drink Taxes Reduce Population Weight? *Contemporary economic policy*. 2010;28(1):23-35.
83. Jacobson MF, Brownell KD. Small taxes on soft drinks and snack foods to promote health. *American Journal of Public Health*. 2000;90(6):854-7.
84. Caraher M, Cowburn G. Taxing food: implications for public health nutrition. *Public Health Nutr*. 2005;8(8):1242-9.
85. Brownell KD, Farley T, Willett WC, Popkin BM, Chaloupka FJ, Thompson JW, et al. The Public Health and Economic Benefits of Taxing Sugar-Sweetened Beverages. *The New England journal of medicine*. 2009;361(16):1599-605.
86. Andreyeva T, Long MW, Brownell KD. The Impact of Food Prices on Consumption: A Systematic Review of Research on the Price Elasticity of Demand for Food. *American Journal of Public Health*. 2010;100(2):216-22.
87. Thow AM, Quested C, Juventin L, Kun R, Khan AN, Swinburn B. Taxing soft drinks in the Pacific: implementation lessons for improving health. *Health promotion international*. 2011;26(1):55-64.
88. Buhler S, Raine KD, Arango M, Pellerin S, Neary NE. Building a strategy for obesity prevention one piece at a time: the case of sugar-sweetened beverage taxation. *Canadian journal of diabetes*. 2013;37(2):97-102.
89. Cabrera Escobar MA, Veerman JL, Tollman SM, Bertram MY, Hofman KJ. Evidence that a tax on sugar sweetened beverages reduces the obesity rate: a meta-analysis. *BMC Public Health*. 2013;13(1):1072.
90. Caro JC, Ng SW, Bonilla R, Tovar J, Popkin BM. Sugary drinks taxation, projected consumption and fiscal revenues in Colombia: Evidence from a QUAIDS model. *PLoS ONE*. 2017;12(12):e0189026.
91. Silver LD, Ng SW, Ryan-Ibarra S, Taillie LS, Induni M, Miles DR, et al. Changes in prices, sales, consumer spending, and beverage consumption one year after a tax on sugar-sweetened beverages in Berkeley, California, US: A before-and-after study. *PLoS Medicine*. 2017;14(4):e1002283.
92. Dilk A, Savaiano DA. Sugar Price Supports and Taxation: A Public Health Policy Paradox. *Nutrition Today*. 2017;52(3):143-50.
93. Chriqui JF, Chaloupka FJ, Powell LM, Eidson SS. A typology of beverage taxation: Multiple approaches for obesity prevention and obesity prevention-related revenue generation. *Journal of Public Health Policy*. 2013;34(3):403-23.
94. Donaldson EA, Cohen JE, Rutkow L, Villanti AC, Kanarek NF, Barry CL. Public support for a sugar-sweetened beverage tax and pro-tax messages in a Mid-Atlantic US state. *Public Health Nutrition*. 2015;18(12):2263-73.
95. Barry CL, Niederdeppe J, Gollust SE. Taxes on sugar-sweetened beverages: results from a 2011 national public opinion survey. *Am J Prev Med*. 2013;44:158-63.
96. Gollust SE, Niederdeppe J, Barry CL. Americans' opinions about policies to reduce children's consumption of sugar-sweetened beverages. *Preventive medicine*. 2014;63:52-7.
97. Rivard C, Smith D, McCann SE, et al. Taxing sugar-sweetened beverages: a survey of knowledge, attitudes and behaviours. *Public Health Nutrition*. 2013;15:1355-61.
98. Hagenaars LL, Jeurissen PPT, Klazinga NS. The taxation of unhealthy energy-dense foods (EDFs) and sugar-sweetened beverages (SSBs): An overview of patterns observed in the policy content and policy context of 13 case studies. *Health policy (Amsterdam, Netherlands)*. 2017;121(8):887-94.
99. CNS - Conselho Nacional de Saúde. Fluxos financeiros do SNS. 2017.
100. Goiana-da-Silva F, Nunes AM, Miraldo M, Bento A, Breda J, Araújo FF. Fiscalidade ao Serviço da Saúde Pública: A Experiência na Tributação das Bebidas Açucaradas em Portugal. *Acta Médica Portuguesa*. 2018;31.

101. World Health Organization. Taxes on sugary drinks: Why do it? 2017 [Available from: <http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/260253/WHO-NMH-PND-16.5Rev.1-eng.pdf;jsessionid=1C3BDFE3C347BC98AFA969DCEF675D5D?sequence=1>].
102. World Health Organization. Fiscal policies for diet and the prevention of noncommunicable diseases 2016 [Available from: <http://www.who.int/dietphysicalactivity/publications/fiscal-policies-diet-prevention/en/>].
103. ECORYS, DG Enterprise and Industry. Food taxes and their impact on competitiveness in the agri-food sector, Final Report Rotterdam2014 [Available from: https://ec.europa.eu/growth/content/food-taxes-and-their-impact-competitiveness-agri-food-sector-study-0_en].
104. Ministério da Saúde. Retrato da Saúde 2018, Portugal. Lisboa: Ministério da Saúde; 2018.
105. Direção-Geral da Saúde, Direção de Serviços de Informação e Análise. A Saúde dos Portugueses 2016. Lisboa: Direção-Geral da Saúde; 2017.
106. Rito A, Sousa RCd, Mendes S, Graça P. Childhood Obesity Surveillance Initiative. COSI Portugal 2016. Lisboa: Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge; 2017.
107. Diário da República. 2.ª série — N.º 249 — 29 de dezembro de 2017. Despacho n.º 11418/2017. Estratégia Integrada para a Promoção da Alimentação Saudável. 2017.
108. WHO Regional Office for Europe. European food and nutrition action plan 2015–2020. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe; 2014.
109. Keys A, Menotti A, Karvonen MJ, et al. The diet and 15-year death rate in the seven countries study. *American Journal of Epidemiology*. 1986;124(6):903–15.
110. McQueen MJ, Hawken S, Wang X, Ounpuu S, Sniderman A, Probstfield J, et al. Lipids, lipoproteins, and apolipoproteins as risk markers of myocardial infarction in 52 countries (the INTERHEART study): a case-control study. *Lancet (London, England)*. 2008;372(9634):224-33.
111. WCRF/AICR. Food, Nutrition, Physical Activity, and the Prevention of Cancer: A Global Perspective, AICR. Washington, DC, USA2007.
112. Lewington S, Clarke R, Qizilbash N, Peto R, Collins R. Age-specific relevance of usual blood pressure to vascular mortality: a meta-analysis of individual data for one million adults in 61 prospective studies. *The Lancet*. 2002;360(9349):1903-13.
113. Lewington S, Whitlock G, Clarke R, Sherliker P, Emberson J, Halsey J, et al. Blood cholesterol and vascular mortality by age, sex, and blood pressure: a meta-analysis of individual data from 61 prospective studies with 55,000 vascular deaths. *Lancet (London, England)*. 2007;370(9602):1829-39.
114. Prospective Studies C, Whitlock G, Lewington S, PSherliker, et al. Body-mass index and cause-specific mortality in 900 000 adults: collaborative analyses of 57 prospective studies. *The Lancet*. 2009;373(9669):1083-96.
115. He FJ, Li J, MacGregor GA. Effect of longer term modest salt reduction on blood pressure: Cochrane systematic review and meta-analysis of randomised trials. *BMJ : British Medical Journal*. 2013;346.
116. He FJ, Li J, Macgregor GA. Effect of longer term modest salt reduction on blood pressure: Cochrane systematic review and meta-analysis of randomised trials. *Bmj*. 2013;346:f1325.
117. Lloyd-Jones DM, Wilson PW, Larson MG, Beiser A, Leip EP, D'Agostino RB, et al. Framingham risk score and prediction of lifetime risk for coronary heart disease. *The American journal of cardiology*. 2004;94(1):20-4.
118. Hippisley-Cox J, Coupland C, Vinogradova Y, Robson J, May M, Brindle P. Derivation and validation of QRISK, a new cardiovascular disease risk score for the United Kingdom: prospective open cohort study. *BMJ*. 2007;335(7611):136.
119. Nichols M, Scarborough P, Allender S, Rayner M. What is the optimal level of population alcohol consumption for chronic disease prevention in England? Modelling the impact of changes in average consumption levels. *BMJ Open*. 2012;2(3).

120. Lightwood JM, Coxson PG, Bibbins-Domingo K, Williams LW, Goldman L. Coronary heart disease attributable to passive smoking: CHD Policy Model. *Am J Prev Med.* 2009;36(1):13-20.
121. Carter R, Moodie M, Markwick A, Magnus A, Vos T, Swinburn B, et al. Assessing Cost-Effectiveness in Obesity (ACE-Obesity): an overview of the ACE approach, economic methods and cost results. *BMC Public Health.* 2009;9(1):419.
122. Cadilhac DA, Cumming TB, Sheppard L, Pearce DC, Carter R, Magnus A. The economic benefits of reducing physical inactivity: an Australian example. *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity.* 2011;8(1):99.
123. Unal B, Critchley J, Capewell S. Impact of smoking reduction on coronary heart disease mortality trends during 1981-2000 in England and Wales. *Tobacco induced diseases.* 2003;1(3):185.
124. Lhachimi SK, Nusselder WJ, Smit HA, van Baal P, Baili P, Bennett K, et al. DYNAMO-HIA– A Dynamic Modeling Tool for Generic Health Impact Assessments. *PLOS ONE.* 2012;7(5):e33317.
125. Wang YC, McPherson K, Marsh T, Gortmaker SL, Brown M. Health and economic burden of the projected obesity trends in the USA and the UK. *Lancet (London, England).* 2011;378(9793):815-25.
126. Scarborough P, Nnoaham KE, Clarke D, Capewell S, Rayner M. Modelling the impact of a healthy diet on cardiovascular disease and cancer mortality. *Journal of Epidemiology and Community Health.* 2012;66(5):420.
127. Belanger M, Poirier M, Jbilou J, Scarborough P. Modelling the impact of compliance with dietary recommendations on cancer and cardiovascular disease mortality in Canada. *Public health.* 2014;128(3):222-30.
128. Kim DD, Basu A. Estimating the Medical Care Costs of Obesity in the United States: Systematic Review, Meta-Analysis, and Empirical Analysis. *Value in health : the journal of the International Society for Pharmacoeconomics and Outcomes Research.* 2016;19(5):602-13.
129. OECD, European Commission. *Health at a Glance: Europe 2016 State of Health in the EU Cycle.* Paris: OECD Publishing; 2016.
130. Kasman M, Hammond RA, Werman A, Mack-Crane A, McKinnon RA. *An In-Depth Look at the Lifetime Economic Cost of Obesity.* Brookings.
131. Goettler A, Grosse A, Sonntag D. Productivity loss due to overweight and obesity: a systematic review of indirect costs. *BMJ Open.* 2017;7(10):e014632.
132. Diana S, Shehzad A, Freia DB. Lifetime indirect cost of childhood overweight and obesity: A decision analytic model. *Obesity.* 2016;24(1):200-6.
133. Antunes JL. *A Nova Medicina: Fundação Francisco Manuel dos Santos;* 2012.
134. *Global Burden of Disease Study 2015 Results.* Seattle, United States: Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME); 2016.
135. Hyseni L, Atkinson M, Bromley H, Orton L, Lloyd-Williams F, McGill R, et al. The effects of policy actions to improve population dietary patterns and prevent diet-related non-communicable diseases: scoping review. *Eur J Clin Nutr.* 2017;71(6):694-711.
136. Veerman JL, Sacks G, Antonopoulos N, Martin J. The Impact of a Tax on Sugar-Sweetened Beverages on Health and Health Care Costs: A Modelling Study. *PLoS One.* 2016;11(4):e0151460.
137. Backholer K, Martin J. Sugar-sweetened beverage tax: the inconvenient truths. *Public Health Nutr.* 2017;20(18):3225-7.
138. Ringquist J, Philips T, Renner B, Sides R, Stuart K, Baum M, et al. *Capitalizing on the shifting consumer food value equation.* Deloitte Development LLC; 2016.

ANEXO 1 – CONSTITUIÇÃO DO GRUPO DE TRABALHO E CALENDÁRIO DE REUNIÕES

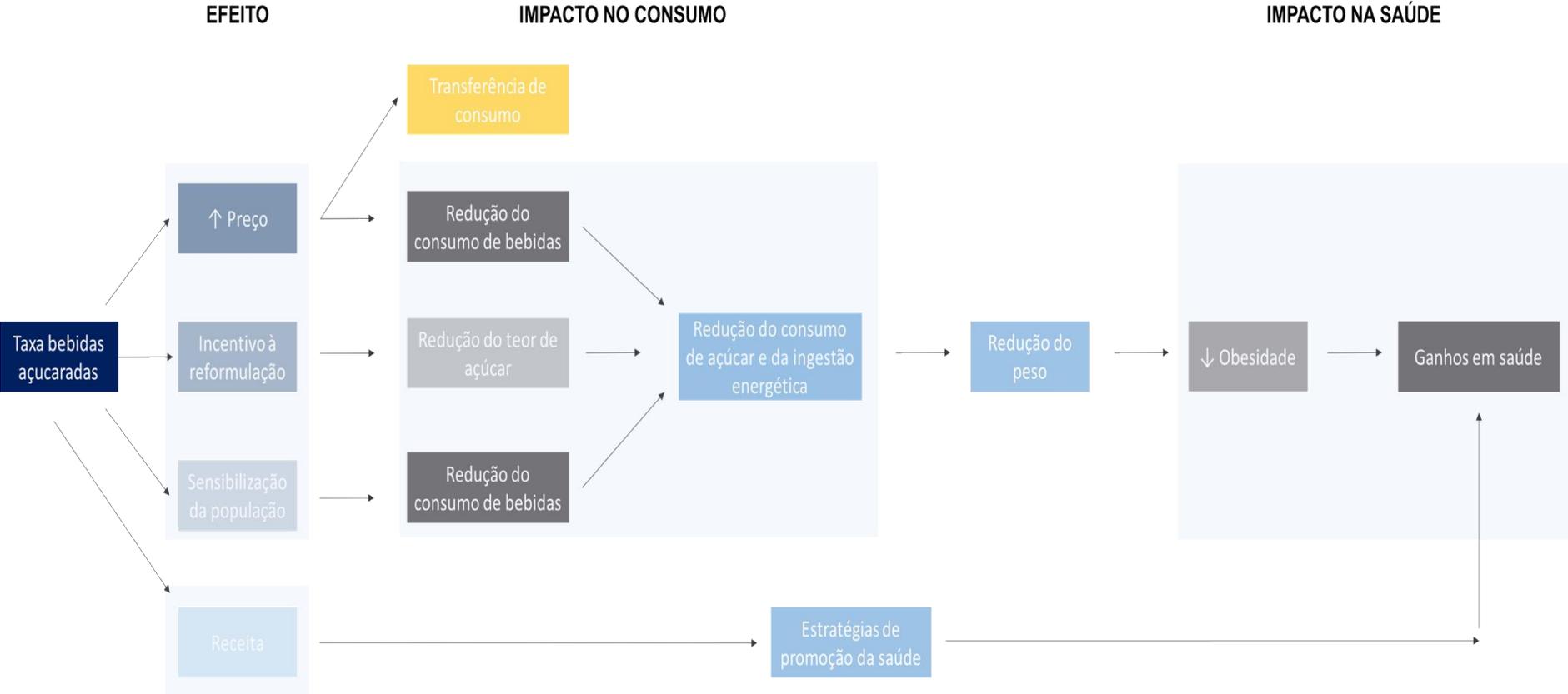
Conforme previsto no número 1 do Despacho n.º 2774/2018, de 19 de março de 2018, o Grupo de Trabalho para a avaliação do impacto da introdução da tributação das bebidas adicionadas de açúcar e outros edulcorantes é constituído pelos seguintes elementos:

- Dr.ª Sara Baptista – Em representação do Gabinete do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais
- Dr. Francisco Goiana da Silva e Dr. David Silva – Em representação do Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e da Saúde
- Dr.ª. Francisca Landerset - Em representação do Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Comércio
- Dr. Alexandre Lopes Simões – Em representação da Autoridade Tributária e Aduaneira
- Prof. Doutora Maria João Gregório – Em representação da Direção-Geral da Saúde
- Dr.ª Ana Isabel Saraiva e Dr.ª Sílvia Belona – Em representação da Direção-Geral das Atividades Económicas

Data das reuniões:

- 16 de abril de 2018
- 2 de maio de 2018
- 17 de maio de 2018
- 22 de maio de 2018
- 23 de maio de 2018
- 29 de maio de 2018
- 14 de junho de 2018
- 18 de junho de 2018
- 22 de junho de 2018
- 26 de junho de 2018
- 28 de junho de 2018

ANEXO 2 - FRAMEWORK SOBRE O IMPACTO DAS MEDIDAS FISCAIS PARA A PROMOÇÃO DE HÁBITOS ALIMENTARES SAUDÁVEIS E DA SAÚDE



ANEXO 3 – TABELAS COMPLEMENTARES

Tabela 1. Aplicação da receita do imposto nos diversos países.

Continentes	Países	Ano de implementação	Bebidas Tributadas	Valor da taxa	Pontos de corte	Utilização da receita do imposto	
Europa	Bélgica	2018	Bebidas com açúcares adicionados	0,12 €/ litro	n.d	Não foi utilizada em prevenção	
		Dinamarca	2014 (abolida)	Bebidas com açúcares adicionados	0,04 £/ litro	n.d	Amortização do défice na área da saúde
				Bebidas com edulcorantes não nutritivos	0,02 £/ litro	n.d	
	Espanha	2017	Bebidas com edulcorantes não nutritivos	0,08 €/ litro	5-8 g por 100 ml	n.d	
				0,12 €/ litro	≥8 g por 100 ml		
	Estónia	2017	Bebidas com açúcares adicionados	0,10 €/ litro	5-8 g por 100 ml	n.d	
				0,30 €/ litro	≥8 g por 100 ml		
		2018	0,30 €/litro	≥10 g por 100 ml			
	Finlândia	2017	Bebidas com açúcares adicionados	0,22 €/ litro	n.d	Implementação de medidas na área da saúde pública	
				Bebidas com edulcorantes não nutritivos	0,11 €/ litro	n.d	

Continentes	Países	Ano de implementação	Bebidas Tributadas	Valor da taxa	Pontos de corte	Utilização da receita do imposto
	França	2014	Bebidas com açúcares adicionados e com edulcorantes não nutritivos	0,0753 €/ litro 0,1506 €/ litro	5-8 g por 100 ml ≥8 g por 100 ml	Programas de prevenção da obesidade e redução das taxas da Segurança Social para agricultores
	Hungria	2011	Bebidas com açúcares adicionados	0,02 €/ litro	≥8 g por 100 ml	Parte para saúde pública e dívida dos serviços de saúde
	Irlanda	2018	Bebidas com açúcares adicionados	0,30 €/litro	≥8 g por 100 ml	n.d
	Noruega	2018	Bebidas com açúcares adicionados	4.75 kroner/ litro	n.d	n.d
	Portugal	2018	Bebidas com açúcares adicionados	0,08 €/ litro 0,16 €/ litro	<8 g por 100 ml ≥8 g por 100 ml	Orçamento do Serviço Nacional de Saúde (SNS)
	Reino Unido	2018	Bebidas com açúcares adicionados	0,20 €/L 0,27 €/L	5-8 g por 100 ml ≥8 g por 100 ml	Promoção do desporto e atividade física
América	Albany, CA	2016				
	Berkeley, CA	2015	Bebidas com açúcares adicionados	1 to 2 penny por fl oz	n.d	Prevenção da obesidade e outros objetivos de cariz social
	Boulder, CO	2016				

Continentes	Países	Ano de implementação	Bebidas Tributadas	Valor da taxa	Pontos de corte	Utilização da receita do imposto
	Cook Country, IL	2015				
	Philadelphia, PA	2016				
	Oakland, CA	2017	Bebidas com açúcares adicionados	1 to 2 penny por fl oz	n.d	Prevenção da obesidade e outros objetivos de cariz social
	San Francisco, CA	2015				
	Seattle, WA	2017				
	Argentina	2017	Bebidas com açúcares adicionados	Proposta rejeitada	n.d	n.d
	Brasil	2018	Bebidas com açúcares adicionados	Em aprovação	n.d	Redução do défice
	Canada	2018	Bebidas com açúcares adicionados	Em aprovação	n.d	n.d
	Chile	2018	Bebidas com açúcares adicionados	VAT (18%)	≥6,25 g por 100 ml	n.d
	Colômbia	2016	Bebidas com açúcares adicionados	VAT (20%) Proposta rejeitada	n.d	n.d
	Equador	2016	Bebidas com açúcares adicionados	VAT (12-14%) - 1,8\$/ litro	n.d	n.d
	México	2014	Bebidas com açúcares adicionados	1 peso/ litro	n.d	Promover a existência de água potável nas escolas públicas

Continentes	Países	Ano de implementação	Bebidas Tributadas	Valor da taxa	Pontos de corte	Utilização da receita do imposto
Ásia	Arábia Saudita	2017	Bebidas com açúcares adicionados	VAT (50%)	n.d	<i>"generate revenue for the UAE government as global oil prices remain low"</i>
	Brunei (ilha)	2017	Bebidas com açúcares adicionados	0,4 Brunei dollars/ litro	≥6 g por 100 ml	n.d
	Emirados Árabes Unidos	2017	Bebidas com açúcares adicionados	VAT (50%)	n.d	<i>"generate revenue for the UAE government as global oil prices remain low"</i>
	Filipinas	2017	Bebidas com edulcorantes não nutritivos	6.00 pesos/ litro	n.d	n.d
			Xarope de milho com alto teor de frutose	12.00 pesos/ litro	n.d	n.d
África	África do Sul	2018	Bebidas com açúcares adicionados	0,021 € por cada grama de açúcar que exceder os 4 g	>4 g por 100 ml	Prevenção e promoção da saúde
Ilhas	Barbados	2015	Bebidas com açúcares adicionados	VAT (10%)	n.d	n.d
	Fiji	2011	Todas as bebidas	VAT (15%)	n.d	n.d
	Ilhas Cook	2014	Bebidas com açúcares adicionados	9.80 NZ\$/kg de açúcar	n.d	n.d
	Ilhas Marshall	2004-05	Bebidas gaseificadas	0.016\$/oz	n.d	n.d
	Kiribati	2014	Bebidas refrigerantes e águas aromatizadas	VAT (40%)	n.d	n.d

Continentes	Países	Ano de implementação	Bebidas Tributadas	Valor da taxa	Pontos de corte	Utilização da receita do imposto
	Marianas Setentrionais	1995	Bebidas com açúcares adicionados	0.5 cents/oz +5 cents (recipiente)	n.d	n.d
	Maurícia	2016	Bebidas com açúcares adicionados	0.08\$/100 g açúcar	n.d	n.d
	Nauru	2007	Bebidas gaseificadas e leites aromatizados	VAT (30%)	n.d	n.d
	Palau	-	Bebidas gaseificadas	\$0.10 por 355 mL + \$0.15 por embalagem com mais de 355ml	n.d	n.d
	Polinésia Francesa	2002	Bebidas com açúcares adicionados	40 CFP/ litro	n.d	Apenas uma parte para a promoção da saúde
	Samoa	2008	Bebidas refrigerantes	0.40 T/L (imposto sobre a produção nacional)	n.d	n.d
	Samoa Americana	2001	Bebidas refrigerantes	Taxa importação US \$0.42/ litro	n.d	n.d
	Tailândia	2017	n.d	VAT (20-30%)	≥6 g por 100 ml	n.d
	Tonga	2013	Bebidas gaseificadas	1 Pa'anga/ litro	n.d	n.d
	Vanuatu	1988	Xaropes com base de açúcar apenas	20vt/kg	n.d	n.d

Tabela 2. Principais variáveis das empresas do setor dos “refrigerantes” – nº de Empresas, Pessoal ao Serviço, Remunerações e Produção.

	Empresas (N.º) por Atividade económica			Pessoal ao serviço (N.º) nas empresas por Atividade económica			Remunerações (Milhões €) das Empresas por Atividade económica			Produção (Milhões €) das Empresas por Atividade económica		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Total da Economia (1)	-	-	-	4 512 987	4 575 823	4 650 511	76 472	78 604	81 929	310 198	318 313	324 394
Total (Empresas não financeiras) (2)	1 128 258	1 163 082	1 196 102	3 449 428	3 578 913	3 704 740	34 735	36 275	37 937	215 478	220 338	226 659
Setor dos Refrigerantes	718	728	711	3 495	3 610	3 631	53	54	57	581	547	559
11072 Fabricação de refrigerantes e de outras bebidas não alcoólicas, n.e.	15	12	15	1 749	1 745	1 727	38	38	39	526	489	495
46342 Comércio por grosso de bebidas não alcoólicas	103	106	101	604	662	632	8	9	9	29	31	33
47250 Comércio a retalho de bebidas, em estabelecimentos especializados	600	610	595	1 142	1 203	1 272	7	8	9	25	27	31

Fonte: Cálculos GEE, a partir de dados das Estatísticas das Empresas (SCIE - Sistema de Contas Integradas) e das Contas Nacionais (SEC2010).

Notas: (1) Dados das Contas Nacionais para o total da Economia. Pessoal ao Serviço: Indivíduos; VAB: VAB a preços de base (2) Os dados apresentados são relativos às Empresas Não Financeiras classificadas nas secções A a S da CAE Rev.3, com exceção da Administração Pública e Defesa; Segurança Social Obrigatória (Secção O).(3) Dados das Empresas Não Financeiras com atividade principal nas CAE apresentadas.

... Dados confidenciais, Não disponível ou resultado nulo.

Tabela 3. Principais variáveis das empresas do setor dos “refrigerantes” – Volume de negócios, Valor acrescentado Bruto e FBCF.

	Volume de negócios (Milhões €) das empresas por Atividade económica			Valor acrescentado bruto (Milhões €) das Empresas por Atividade económica			Formação bruta de capital fixo (Milhões €) das Empresas por Atividade económica		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Total da Economia (1)	-	-	-	151 365	156 839	161 141	26 486	28 452	28 718
Total (Empresas não financeiras) (2)	323 009	331 602	340 480	76 131	80 548	85 410	12 852	14 702	16 406
Setor dos Refrigerantes	720	714	750	129	146	156	- 8	24	18
11072 Fabricação de refrigerantes e de outras bebidas não alcoólicas, n.e.	530	509	525	102	116	121	- 13	20	12
46342 Comércio por grosso de bebidas não alcoólicas	85	86	101	14	16	17	2	1	2
47250 Comércio a retalho de bebidas, em estabelecimentos especializados	104	118	124	13	15	18	3	3	3
Por memória:									
<i>PIB a preços de mercado</i>				173.079,1	179.809,1	185.494,0			
Peso do VAB das empresas - Setor dos Refrigerantes no PIB (%)				0,07	0,08	0,08			

Fonte: Cálculos GEE, a partir de dados das Estatísticas das Empresas (SCIE - Sistema de Contas Integradas) e das Contas Nacionais (SEC2010).

Notas: (1) Dados das Contas Nacionais para o total da Economia. Pessoal ao Serviço: Indivíduos; VAB: VAB a preços de base (2) Os dados apresentados são relativos às Empresas Não Financeiras classificadas nas secções A a S da CAE Rev.3, com exceção da Administração Pública e Defesa; Segurança Social Obrigatória (Secção O).(3) Dados das Empresas Não Financeiras com atividade principal nas CAE apresentadas.

... Dados confidenciais, Não disponível ou resultado nulo.

Tabela 4. Peso do setor dos “refrigerantes” no total da economia – nº de Empresas, Pessoal ao Serviço, Remunerações e Produção.

	Empresas (N.º) por Atividade económica			Pessoal ao serviço (N.º) nas empresas por Atividade económica			Remunerações (Milhões €) das Empresas por Atividade económica			Produção (Milhões €) das Empresas por Atividade económica		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Total da Economia (1)	-	-	-	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Total (Empresas não financeiras) (2)	100,00	100,00	100,00	76,43	78,21	79,66	45,42	46,15	46,30	69,46	69,22	69,87
Setor dos Refrigerantes	0,06	0,06	0,06	0,08	0,08	0,08	0,07	0,07	0,07	0,19	0,17	0,17
11072 Fabricação de refrigerantes e de outras bebidas não alcoólicas, n.e.	0,00	0,00	0,00	0,04	0,04	0,04	0,05	0,05	0,05	0,17	0,15	0,15
46342 Comércio por grosso de bebidas não alcoólicas	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
47250 Comércio a retalho de bebidas, em estabelecimentos especializados	0,05	0,05	0,05	0,03	0,03	0,03	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01

Fonte: Cálculos GEE, a partir de dados das Estatísticas das Empresas (SCIE - Sistema de Contas Integradas) e das Contas Nacionais (SEC2010).

Notas: (1) Dados das Contas Nacionais para o total da Economia. Pessoal ao Serviço: Indivíduos; VAB: VAB a preços de base (2) Os dados apresentados são relativos às Empresas Não Financeiras classificadas nas secções A a S da CAE Rev.3, com exceção da Administração Pública e Defesa; Segurança Social Obrigatória (Secção O).(3) Dados das Empresas Não Financeiras com atividade principal nas CAE apresentadas.

... Dados confidenciais, Não disponível ou resultado nulo.

Tabela 5. Peso do setor dos “refrigerantes” – Volume de negócios, Valor acrescentado Bruto e FBCF.

	Volume de negócios (Milhões €) das empresas por Atividade económica			Valor acrescentado bruto (Milhões €) das Empresas por Atividade económica			Formação bruta de capital fixo (Milhões €) das Empresas por Atividade económica		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Total da Economia (1)	-	-	-	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Total (Empresas não financeiras) (2)	100,00	100,00	100,00	50,30	51,36	53,00	48,52	51,67	57,13
Setor dos Refrigerantes	0,22	0,22	0,22	0,09	0,09	0,10	-0,03	0,08	0,06
11072 Fabricação de refrigerantes e de outras bebidas não alcoólicas, n.e.	0,16	0,15	0,15	0,07	0,07	0,08	-0,05	0,07	0,04
46342 Comércio por grosso de bebidas não alcoólicas	0,03	0,03	0,03	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01
47250 Comércio a retalho de bebidas, em estabelecimentos especializados	0,03	0,04	0,04	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01

Fonte: Cálculos GEE, a partir de dados das Estatísticas das Empresas (SCIE - Sistema de Contas Integradas) e das Contas Nacionais (SEC2010).

Notas: (1) Dados das Contas Nacionais para o total da Economia. Pessoal ao Serviço: Indivíduos; VAB: VAB a preços de base (2) Os dados apresentados são relativos às Empresas Não Financeiras classificadas nas secções A a S da CAE Rev.3, com exceção da Administração Pública e Defesa; Segurança Social Obrigatória (Secção O).(3) Dados das Empresas Não Financeiras com atividade principal nas CAE apresentadas.

... Dados confidenciais, Não disponível ou resultado nulo.

Tabela 6. Evolução do setor dos “refrigerantes” (TVH %) – nº de Empresas, Pessoal ao Serviço, Remunerações.

	Empresas (N.º) por Atividade económica			Pessoal ao serviço (N.º) nas empresas por Atividade económica			Remunerações (Milhões €) das Empresas por Atividade económica		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Total da Economia (1)	-	-	-	1,41	1,39	1,63	0,25	2,79	4,23
Total (Empresas não financeiras) (2)	2,72	3,09	2,84	2,13	3,75	3,52	2,71	4,43	4,58
Setor dos Refrigerantes	-3,88	1,39	-2,34	-0,68	3,29	0,58	-0,48	2,58	4,29
11072 Fabricação de refrigerantes e de outras bebidas não alcoólicas, n.e.	0,00	-20,00	25,00	-2,24	-0,23	-1,03	-3,47	0,22	1,89
46342 Comércio por grosso de bebidas não alcoólicas	-6,36	2,91	-4,72	1,17	9,60	-4,53	7,36	8,76	2,56
47250 Comércio a retalho de bebidas, em estabelecimentos especializados	-3,54	1,67	-2,46	0,79	5,34	5,74	8,33	8,03	18,38

Fonte: Cálculos GEE, a partir de dados das Estatísticas das Empresas (SCIE - Sistema de Contas Integradas) e das Contas Nacionais (SEC2010).

Notas: (1) Dados das Contas Nacionais para o total da Economia. Pessoal ao Serviço: Indivíduos; VAB: VAB a preços de base (2) Os dados apresentados são relativos às Empresas Não Financeiras classificadas nas secções A a S da CAE Rev.3, com exceção da Administração Pública e Defesa; Segurança Social Obrigatória (Secção O).(3) Dados das Empresas Não Financeiras com atividade principal nas CAE apresentadas.

... Dados confidenciais, Não disponível ou resultado nulo

Tabela 7. Evolução do setor dos “refrigerantes” (TVH %) – Produção, Volume de negócios e Valor acrescentado Bruto.

	Produção (Milhões €) das Empresas por Atividade económica			Volume de negócios (Milhões €) das empresas por Atividade económica			Valor acrescentado bruto (Milhões €) das Empresas por Atividade económica		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Total da Economia (1)	0,76	2,62	1,91	-	-	-	1,07	3,62	2,74
Total (Empresas não financeiras) (2)	1,17	2,26	2,87	1,67	2,66	2,68	4,13	5,80	6,04
Setor dos Refrigerantes	9,10	-5,78	2,13	9,46	-0,87	5,06	18,58	13,21	6,59
11072 Fabricação de refrigerantes e de outras bebidas não alcoólicas, n.e.	9,71	-7,07	1,13	9,22	-3,99	3,18	21,14	13,09	4,92
46342 Comércio por grosso de bebidas não alcoólicas	-1,94	5,14	7,60	15,03	0,88	16,96	7,83	13,59	5,18
47250 Comércio a retalho de bebidas, em estabelecimentos especializados	10,81	8,48	13,95	6,41	13,51	4,51	12,00	13,78	21,39

Fonte: Cálculos GEE, a partir de dados das Estatísticas das Empresas (SCIE - Sistema de Contas Integradas) e das Contas Nacionais (SEC2010).

Notas: (1) Dados das Contas Nacionais para o total da Economia. Pessoal ao Serviço: Indivíduos; VAB: VAB a preços de base (2) Os dados apresentados são relativos às Empresas Não Financeiras classificadas nas secções A a S da CAE Rev.3, com exceção da Administração Pública e Defesa; Segurança Social Obrigatória (Secção O).(3) Dados das Empresas Não Financeiras com atividade principal nas CAE apresentadas.

... Dados confidenciais, Não disponível ou resultado nulo

Tabela 8. VVN e total de estabelecimentos - Produtos Alimentares, Bebidas e Tabaco (milhões de euros).

CAE Rev. 3	VVN						Prestação de Serviços						Vendas de Produtos						Unidades de Atividade Económica					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Produtos Alimentares, Bebidas e Tabaco	12.217	13.362	13.609	13.562	13.785	14.138	227	267	232	278	289	278	11.989	13.094	13.377	13.284	13.496	13.860	2.367	8.728	8.519	8.654	8.805	8.838
10 Produtos Alimentares	9.337	10.307	10.525	10.313	10.400	10.689	120	159	123	164	158	159	9.217	10.148	10.402	10.148	10.242	10.529	2.026	7.754	7.549	7.408	7.373	7.347
11 Bebidas	2.362	2.527	2.513	2.563	2.592	2.694	35	39	43	39	39	41	2.326	2.488	2.469	2.524	2.552	2.653	337	969	966	1.242	1.428	1.487
<i>Refrigerantes e outras bebidas não alcoólicas</i>	368	353	338	380	356	367	15	13	12	10	9	8	353	340	325	370	347	359	22	22	23	22	22	23
<i>Refrigerantes</i>	358	346	329	377	354	366							351	339	324	369	346	358						
12 Tabaco	518	528	571	687	793	755	72	69	66	75	91	78	446	458	505	612	702	678	4	5	4	4	4	4

Fonte: GEE, com base nos dados do Inquérito à Produção Industrial do INE.

VVN dos "Refrigerantes" estimado a partir do peso das vendas de refrigerantes no total das vendas de "Produtos Alimentares, Bebidas e Tabaco" (Inquérito à Produção Industrial do INE).

Tabela 9. Peso das categorias e subcategorias no total dos produtos Alimentares, Bebidas e Tabaco (%).

CAE Rev. 3	VVN						Prestação de Serviços						Vendas de Produtos						Unidades de Atividade Económica					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Produtos Alimentares, Bebidas e Tabaco	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0						
10 Produtos Alimentares	76,4	77,1	77,3	76,0	75,4	75,6	52,7	59,5	53,1	59,0	54,8	57,3	76,9	77,5	77,8	76,4	75,9	76,0	85,6	88,8	88,6	85,6	83,7	83,1
11 Bebidas	19,3	18,9	18,5	18,9	18,8	19,1	15,5	14,5	18,6	14,0	13,7	14,8	19,4	19,0	18,5	19,0	18,9	19,1	14,2	11,1	11,3	14,4	16,2	16,8
<i>Refrigerantes e outras bebidas não alcoólicas</i>	3,0	2,6	2,5	2,8	2,6	2,6	6,8	4,7	5,3	3,5	3,1	2,9	2,9	2,6	2,4	2,8	2,6	2,6	0,9	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3
<i>Refrigerantes</i>													2,9	2,6	2,4	2,8	2,6	2,6						
12 Tabaco	4,2	3,9	4,2	5,1	5,8	5,3	31,8	25,9	28,3	27,0	31,6	27,9	3,7	3,5	3,8	4,6	5,2	4,9	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0

Fonte: GEE, com base nos dados do Inquérito à Produção Industrial do INE.

VVN dos "Refrigerantes" estimado a partir do peso das vendas de refrigerantes no total das vendas de "Produtos Alimentares, Bebidas e Tabaco" (Inquérito à Produção Industrial do INE).

Tabela 10. Vendas por mercado de destino – Produtos Alimentares, Bebidas e Tabaco (milhões de euros).

CAE Rev. 3	Vendas de Produtos						Mercado Nacional						UE						Extra-UE						Unidades de Atividade Económica					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Produtos Alimentares, Bebidas e Tabaco	11.989	13.094	13.377	13.284	13.496	13.860	9.348	10.190	10.319	9.873	10.217	10.379	1.859	2.018	2.099	2.389	2.413	2.650	782	887	959	1.022	866	831	2.367	8.728	8.519	8.654	8.805	8.838
10 Produtos Alimentares	9.217	10.148	10.402	10.148	10.242	10.529	7.675	8.446	8.565	8.159	8.379	8.453	1.156	1.259	1.341	1.484	1.403	1.619	386	443	497	505	460	458	2.026	7.754	7.549	7.408	7.373	7.347
11 Bebidas	2.326	2.488	2.469	2.524	2.552	2.653	1.580	1.664	1.676	1.638	1.755	1.864	399	430	402	444	419	449	348	394	391	441	378	340	337	969	966	1.242	1.428	1.487
<i>Refrigerantes e outras bebidas não alcoólicas</i>	353	340	325	370	347	359	295	269	248	264	272	286	27	26	33	66	44	55	31	45	45	40	31	18	22	22	23	22	22	23
<i>Refrigerantes</i>	351	339	324	369	346	358																								
12 Tabaco	446	458	505	612	702	678	93	80	79	76	83	62	304	329	356	460	590	582	48	50	71	76	28	34	4	5	4	4	4	4

Fonte: GEE, com base nos dados do Inquérito à Produção Industrial do INE.

Tabela 11. Peso das categorias e subcategorias no total dos produtos Alimentares, Bebidas e Tabaco por mercado de destino (%).

CAE Rev. 3	Vendas de Produtos						Mercado Nacional						UE						Extra-UE						Unidades de Atividade Económica					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Produtos Alimentares, Bebidas e Tabaco	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
10 Produtos Alimentares	76,9	77,5	77,8	76,4	75,9	76,0	82,1	82,9	83,0	82,6	82,0	81,4	62,2	62,4	63,9	62,1	58,2	61,1	49,3	49,9	51,8	49,4	53,1	55,0	85,6	88,8	88,6	85,6	83,7	83,1
11 Bebidas	19,4	19,0	18,5	19,0	18,9	19,1	16,9	16,3	16,2	16,6	17,2	18,0	21,4	21,3	19,2	18,6	17,4	17,0	44,5	44,5	40,8	43,2	43,7	40,9	14,2	11,1	11,3	14,4	16,2	16,8
<i>Refrigerantes e outras bebidas não alcoólicas</i>	2,9	2,6	2,4	2,8	2,6	2,6	3,2	2,6	2,4	2,7	2,7	2,8	1,4	1,3	1,6	2,8	1,8	2,1	3,9	5,1	4,7	3,9	3,6	2,1	0,9	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3
<i>Refrigerantes</i>	2,9	2,6	2,4	2,8	2,6	2,6																								
12 Tabaco	3,7	3,5	3,8	4,6	5,2	4,9	1,0	0,8	0,8	0,8	0,8	0,6	16,4	16,3	16,9	19,3	24,5	21,9	6,1	5,6	7,4	7,4	3,3	4,1	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0

Fonte: GEE, com base nos dados do Inquérito à Produção Industrial do INE.

Tabela 12. Peso dos mercados de destino no total das vendas por categoria e subcategoria dos produtos Alimentares, Bebidas e Tabaco (%).

CAE Rev. 3	Vendas de Produtos						Mercado Nacional						UE						Extra-UE					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Produtos Alimentares, Bebidas e Tabaco	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	78,0	77,8	77,1	74,3	75,7	74,9	15,5	15,4	15,7	18,0	17,9	19,1	6,5	6,8	7,2	7,7	6,4	6,0
10 Produtos Alimentares	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	83,3	83,2	82,3	80,4	81,8	80,3	12,5	12,4	12,9	14,6	13,7	15,4	4,2	4,4	4,8	5,0	4,5	4,3
11 Bebidas	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	67,9	66,9	67,9	64,9	68,8	70,3	17,1	17,3	16,3	17,6	16,4	16,9	15,0	15,8	15,9	17,5	14,8	12,8
<i>Refrigerantes e outras bebidas não alcoólicas</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	83,7	79,0	76,2	71,4	78,5	79,7	7,6	7,6	10,1	17,8	12,6	15,3	8,7	13,3	13,7	10,8	8,9	5,0
<i>Refrigerantes</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0																		
12 Tabaco	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	20,9	17,5	15,6	12,4	11,9	9,2	68,3	71,7	70,4	75,2	84,1	85,8	10,8	10,8	14,0	12,4	4,0	5,0

Fonte: GEE, com base nos dados do Inquérito à Produção Industrial do INE.

Tabela 13. Taxas de variação homóloga e mercados de destino – Vendas, produção e preços.

		T: Total						Mercado Nacional						UE						Extra-UE					
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Vendas (M€)</i>	<i>Refrigerantes</i>	351	339	324	369	346	358	294	268	247	264	272	286	27	26	33	66	44	55	31	45	44	40	31	18
	<i>t.v.h.(%)</i>		-3,5	-4,5	14,0	-6,2	3,4		-8,9	-7,9	6,9	3,0	5,1		-3,3	26,0	101,3	-33,2	25,4		48,4	-1,8	-10,2	-22,7	-42,2
<i>Vendas (M. Litros)</i>	<i>Refrigerantes</i>	568	563	568	635	641	653																		
	<i>t.v.h.(%)</i>		-0,8	0,9	11,7	0,9	2,0																		
<i>Produção (M. Litros)</i>	<i>Refrigerantes</i>	609	587	597	666	674	673																		
	<i>t.v.h.(%)</i>		-3,6	1,6	11,6	1,2	-0,2																		
<i>€/Litro Vendido</i>	<i>Refrigerantes</i>	0,619	0,602	0,570	0,582	0,541	0,549																		
	<i>t.v.h.(%)</i>		-2,7	-5,3	2,1	-7,0	1,4																		

Fonte: GEE, com base nos dados do Inquérito à Produção Industrial do INE.

Vendas de "Refrigerantes" por mercado estimadas a partir da estrutura de vendas de "Refrigerantes e outras bebidas não alcoólicas" por mercado (Inquérito à Produção Industrial do INE).

Tabela 14. Consumo aparente em Litros para a subcategoria dos refrigerantes.

		Produção							Importação							Exportação							Consumo Aparente						
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
M. Litros	Refrigerantes	609	587	597	666	674	673	673	339	339	336	314	291	276	239	118	142	148	219	147	119	130	831	784	784	761	819	829	782
	t.v.h.(%)	-3,6	1,6	11,6	1,2	-0,2	0,0	0,0	-1,0	-6,6	-7,1	-5,4	-13,4	20,2	4,7	47,4	-32,8	-18,8	8,8	-5,6	-0,1	-2,9	7,6	1,3	-5,7				

Fonte: GEE, com base nos dados do Inquérito à Produção Industrial e do Comércio Internacional do INE.

Consumo Aparente = Produção + Importação – Exportação

*Assumindo que o valor da produção se manteve constante de 2016 para 2017.

Tabela 15. Evolução da balança de bens e serviços (milhões de euros).

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Fevereiro (N) - Janeiro (N+1)		
											2015/16	2016/17	2017/18
Exportações de Bens e Serviços	56 223	47 588	54 139	61 595	64 380	68 610	70 718	74 074	75 828	84 316	73 930	76 786	84 845
Exportação de mercadorias	38 847	31 697	37 268	42 828	45 213	47 303	48 054	49 634	50 039	55 097	49 532	50 726	55 524
Exportações - Refrigerantes	76	68	70	93	101	104	142	102	82	79	99	82	80
Importações de Bens e Serviços	72 993	59 427	66 943	68 048	64 151	65 414	68 827	71 084	72 012	80 805	70 955	73 181	81 517
Importação de mercadorias	64 194	51 379	58 647	59 551	56 374	57 013	59 032	60 345	61 424	68 963	60 260	62 413	69 591
Importações - Refrigerantes	98	127	137	135	124	116	107	109	110	112	110	110	113
Saldo de Bens e Serviços	- 16 770	- 11 839	- 12 804	- 6 452	229	3 196	1 891	2 990	3 816	3 511	2 975	3 605	3 328
Saldo de mercadorias	- 25 347	- 19 682	- 21 379	- 16 723	- 11 161	- 9 710	- 10 978	- 10 711	- 11 385	- 13 866	- 10 728	- 11 688	- 14 068
Saldo - Refrigerantes	- 22	- 59	- 67	- 42	- 24	- 12	36	- 7	- 28	- 33	- 11	- 28	- 32

Fonte: GEE, a partir de dados de base das estatísticas de Comércio Internacional de Mercadorias do INE e da Balança de Pagamentos do Banco de Portugal.

Nota: Para este efeito foi considerado como refrigerantes a NC 2202 - Águas, incluindo as águas minerais e as águas gaseificadas, adicionadas de açúcar ou de outros edulcorantes ou aromatizadas e outras bebidas não alcoólicas, exceto sumos (sucos) de frutas ou de produtos hortícolas, da posição 20.09.

Tabela 16. Evolução do peso das mercadorias nas exportações e importações de bens e serviços (%).

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Fevereiro (N) - Janeiro (N+1)		
										2015/16	2016/17	2017/18
Exportações de Bens e Serviços	100,0	100,0	100,0									
Exportação de mercadorias	66,6	68,8	69,5	70,2	68,9	68,0	67,0	66,0	65,3	67,0	66,1	65,4
Exportações - Refrigerantes	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Importações de Bens e Serviços	100,0	100,0	100,0									
Importação de mercadorias	86,5	87,6	87,5	87,9	87,2	85,8	84,9	85,3	85,3	84,9	85,3	85,4
Importações - Refrigerantes	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1

Fonte: GEE, a partir de dados de base das estatísticas de Comércio Internacional de Mercadorias do INE e da Balança de Pagamentos do Banco de Portugal.

Nota: Para este efeito foi considerado como refrigerantes a NC 2202 - Águas, incluindo as águas minerais e as águas gaseificadas, adicionadas de açúcar ou de outros edulcorantes ou aromatizadas e outras bebidas não alcoólicas, exceto sumos (sucos) de frutas ou de produtos hortícolas, da posição 20.09.

Tabela 17. Evolução da variação homóloga das exportações e importações de bens e serviços (%).

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Fevereiro (N) - Janeiro (N+1)		
										2015/16	2016/17	2017/18
Exportações de Bens e Serviços	-15,4	13,8	13,8	4,5	6,6	3,1	4,7	2,4	11,2		3,9	10,5
Exportação de mercadorias	-18,4	17,6	14,9	5,6	4,6	1,6	3,3	0,8	10,1		2,4	9,5
Exportações - Refrigerantes	-10,6	3,1	33,7	7,9	3,7	36,5	-28,3	-19,7	-3,5		-17,4	-2,0
Importações de Bens e Serviços	-18,6	12,6	1,6	-5,7	2,0	5,2	3,3	1,3	12,2		3,1	11,4
Importação de mercadorias	-20,0	14,1	1,5	-5,3	1,1	3,5	2,2	1,8	12,3		3,6	11,5
Importações - Refrigerantes	29,6	7,4	-1,0	-8,0	-6,5	-8,3	2,2	0,8	1,9		-0,6	3,0

Fonte: GEE, a partir de dados de base das estatísticas de Comércio Internacional de Mercadorias do INE e da Balança de Pagamentos do Banco de Portugal.

Nota: Para este efeito foi considerado como refrigerantes a NC 2202 - Águas, incluindo as águas minerais e as águas gaseificadas, adicionadas de açúcar ou de outros edulcorantes ou aromatizadas e outras bebidas não alcoólicas, exceto sumos (sucos) de frutas ou de produtos hortícolas, da posição 20.09.

Tabela 18. Preço médio (Eur/Kg | Eur/Ltr) das exportações e importações de refrigerantes.

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Fevereiro (N) - Janeiro (N+1)		
													2015/16	2016/17
Exportação de mercadorias	Milhões Euros	38 847	31 697	37 268	42 828	45 213	47 303	48 054	49 634	50 039	55 097	49 532	50 726	55 524
	1000 TON	30 845	26 852	30 517	31 702	32 873	37 746	38 507	39 176	37 530	39 366	38 796	37 977	39 376
	Preço /Kg	1,26	1,18	1,22	1,35	1,38	1,25	1,25	1,27	1,33	1,40	1,28	1,34	1,41
Exportação de Refrigerantes	Milhões Euros	76	68	70	93	101	104	142	102	82	79	99	82	80
	1000 TON	127	79	85	121	146	152	222	149	120	131	144	121	134
	Preço /Kg	0,59	0,85	0,83	0,77	0,69	0,69	0,64	0,68	0,68	0,60	0,69	0,68	0,60
	1000 LTR	101	79	82	118	142	148	219	147	119	130	142	120	133
	Preço /Ltr	0,75	0,86	0,85	0,79	0,71	0,70	0,65	0,70	0,69	0,61	0,70	0,68	0,61
Importação de mercadorias	Milhões Euros	64 194	51 379	58 647	59 551	56 374	57 013	59 032	60 345	61 424	68 963	60 260	62 413	69 591
	1000 TON	55 748	53 205	54 490	52 840	51 781	52 942	54 857	58 847	59 968	63 270	59 225	60 144	63 491
	Preço /Kg	1,15	0,97	1,08	1,13	1,09	1,08	1,08	1,03	1,02	1,09	1,02	1,04	1,10
Importação de Refrigerantes	Milhões Euros	98	127	137	135	124	116	107	109	110	112	110	110	113
	1000 TON	152	309	330	341	342	339	315	292	276	239	293	273	242
	Preço /Kg	0,65	0,41	0,41	0,40	0,36	0,34	0,34	0,37	0,40	0,47	0,38	0,40	0,47
	1000 LTR	229	309	328	339	339	336	314	291	276	239	293	272	242
	Preço /Ltr	0,43	0,41	0,42	0,40	0,37	0,35	0,34	0,37	0,40	0,47	0,38	0,40	0,47

Fonte: GEE, a partir de dados de base das estatísticas de Comércio Internacional de Mercadorias do INE.

Nota: Para este efeito foi considerado como refrigerantes a NC 2202 - Águas, incluindo as águas minerais e as águas gaseificadas, adicionadas de açúcar ou de outros edulcorantes ou aromatizadas e outras bebidas não alcoólicas, exceto sumos (sucos) de frutas ou de produtos hortícolas, da posição 20.09.

ANEXO 4 – PARECER DA OMS



WORLD HEALTH ORGANIZATION
ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ
WELTGESUNDHEITSORGANISATION
ВСЕМИРНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

REGIONAL OFFICE FOR EUROPE
BUREAU RÉGIONAL DE L'EUROPE
REGIONALBÜRO FÜR EUROPA
ЕВРОПЕЙСКОЕ РЕГИОНАЛЬНОЕ БЮРО

Head office:
UN City, Marmorvej 51,
DK-2100 Copenhagen Ø, Denmark
Tel.: +45 45 33 70 00; Fax: +45 45 33 70 01
Email: contact@euro.who.int
Website: <http://www.euro.who.int>

Our reference:	WHO/GDO	Your reference:
Notre référence:	/42	Votre référence:
Unser Zeichen:		Ihr Zeichen:
См. наш номер:		На Ваш номер:

Date: 27 June 2018

Prof. Dr. Fernando Araujo
Secretary of State
For Health of the
Portuguese Government
Av. João Crisóstomo, 9 - 5º
Lisbon 1049-062
Portugal

Dear Professor Araújo,

The World Health Organisation (WHO) has been asked to advise the Working Group on Sugar Sweetened drinks and Beverages (SSBs) Tax Assessment created by the Portuguese Government under the Order n. ° 2774/2018 regarding the preliminary health impacts of the implementation of the SSBs tax in Portugal.

There are several ways to evaluate impact of these specific cases notably by using modelling tools. PRIME is a modelling tool, developed by researchers of the University of Oxford, which estimates the impact of population-level changes in noncommunicable diseases (NCDs) risk factors on annual deaths. This model has been used by several countries to estimate the impact of public health interventions, and results were published in peer-reviewed journals and policy documents. WHO Office for Europe has adopted this model as a tool capable of supporting Member States. This tool is particularly relevant in estimating the impact of various policy interventions to achieve UN's Sustainable Development Goal number 3, specifically, target 3.4 of reducing NCDs burden by one third, by 2030.

The model uses researchers' input data on the age and sex distribution of the population; national mortality rates for 24 NCDs; and the demographic distribution of smoking status (never, former, or current), alcohol consumption (grams per day), physical activity (metabolic equivalent hours and BMI) and diet (total energy, fruits, vegetables, fibre, salt, total fat, saturated fat, mono-unsaturated fatty acids, poly-unsaturated fatty acids, cholesterol). Sugar reduction in the diet is introduced in the model through changes in energy content of foods consumed. By modifying the demographic distribution of one or more risk factors, in a counterfactual scenario, the PRIME model calculates the expected change in deaths that would have occurred due these changes.

Reliable data validated and assessed by the WHO shows remarkable progress during the first 12 months after the introduction of this SSBs tax in Portugal. It has reduced by 11% the energy contents of this food category through reformulation. In addition to that, sales data demonstrate that the market share of SSB products high in sugar has reduced since the introduction of the tax.

Nutrition survey data from Portugal show that SSBs consumption is highest among children and young people under the age of 20 years. This is comparable to the situation in most other countries in the region. In this context, sugar consumption is a major contributing factor for childhood obesity and

UN City, Marmorvej 51
DK-2100 Copenhagen Ø
Denmark

Tel.: +45 45 33 70 00
Fax: +45 45 33 70 01

Email: contact@euro.who.int
Website: <http://www.euro.who.int>

expected long term health benefits of a SSB tax are much higher for children and adolescents. The reduced amount of sugar consumed is estimated, according to robust scientific evidence, to result in a reduction of the number of new cases diagnosed with sugar and obesity related NCDs such as cardiovascular diseases, diabetes and cancers. Also this reduction is estimated to have a significant impact on the number of premature deaths due to NCDs, which are expected to go down in 15 to 20 years. In fact, despite the short window of study, the analysis using PRIME model already shows a significant amount of estimated deaths avoided in Portugal. In particular, the WHO estimates that, by introducing the SSBs tax, the Portuguese Government will avoid or delay, in the next 15 to 20 years, a total of 27 deaths per year.

WHO was informed of the commitment of the SSBs industry to reduce the energy amount of its products by an additional 15% during the next 3 years. Assuming this commitment is effectively undergone and respected, and in case the Portuguese Government introduces a more progressive taxation scheme from January 2019 onwards, promoting further reformulation, this additional sugar intake reduction would further increase the number of deaths avoided or delayed to a total of 48 on a yearly basis.

The real impact of this policy may, however, most likely, be higher than the estimation provided by PRIME, since it does not take into consideration the impact in the mortality rate of children and adolescents, who are the biggest consumers of SSBs in Portugal and, therefore, those who will benefit the most in terms of health in the long term.

As WHO available guidance documents highlight, the SSB tax is only one of several important measures to address NCDs. A comprehensive strategy which addresses all the food groups and other nutrients such as salt, sugar and trans fatty acids would contribute towards saving many more lives by 2030.

Furthermore, investing in Health Promotion and Disease Prevention Programs is essential for member states to address NCD's in the most effective way possible. Portugal is currently situated below average in the international context regarding the percentage of the Health Budget allocated to this specific area. In order to promote member states' Health Systems future sustainability, WHO further suggests investing a minimum of 3% of the total health budget in health promotion and disease prevention. Furthermore WHO also highlights the possibility to earmark part of the funds generated by the tax into health promotion programs.

Finally, we congratulate the Government on the leadership shown in this policy area and WHO expresses its availability to provide the technical support for the Portuguese Government in evaluating the longer term impact of proposed new policy initiatives.

Yours sincerely,



Dr João Breda
Head,

WHO European Office for the Prevention and Control of Noncommunicable Diseases