



**NEM TODO RISCO AUTORIZA O IMPOSTO SELETIVO: PREJUDICIALIDADE
TRIBUTARIAMENTE QUALIFICADA E CALIBRAGEM DA EXTRAFISCALIDADE
SANITÁRIA***

**NOT EVERY RISK JUSTIFIES THE SELECTIVE TAX: TAX-QUALIFIED HARM AND
THE CALIBRATION OF HEALTH-RELATED EXTRAFISCALITY**

Joedson de Souza Delgado**

Fernanda de Holanda Paiva Nunes***

RESUMO

Este artigo investiga quando um risco sanitário pode legitimar o Imposto Seletivo. Cafeína concentrada e suplementos psicoestimulantes, hoje fora de categoria autônoma do tributo, são usados como caso-limite. Propõe-se um teste de prejudicialidade tributariamente qualificada e reserva-se a matriz de risco à calibragem. As evidências atuais não justificam tributação autônoma desses produtos.

Palavras-chave: Imposto Seletivo; Extrafiscalidade; Prejudicialidade tributariamente qualificada.

ABSTRACT

This article examines when a health risk may legitimately support Brazil's Selective Tax. Concentrated caffeine and psychostimulant supplements, currently outside any autonomous tax category, serve as a borderline case. It proposes a tax-qualified harm test and reserves the risk matrix for calibration. Current evidence does not justify autonomous taxation of these products.

Keywords: Selective Tax; Extrafiscality; Tax-qualified harm.

* Publicado em 12 set. 2026.

**Doutor em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (CEUB). Especialista em Direito Sanitário pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e Direito Administrativo pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).
E-mail: joedson.delgado@hotmail.com

***Mestranda em Direito na Must University, Estados Unidos. Especialista em Ordem Jurídica e Ministério Público pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (FESMPDFT). Bacharela em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (CEUB). Advogada.
E-mail: Fernandanunes3@hotmail.com



1 INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional nº 132/2023 alterou o ponto de partida da discussão brasileira sobre tributação corretiva. Ao inserir no art. 153, VIII, da Constituição a competência da União para instituir imposto sobre a produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, a reforma não se limitou a criar uma nova espécie tributária. Ela constitucionalizou um juízo material de prejudicialidade como pressuposto da incidência. A Lei Complementar nº 214/2025, posteriormente modificada pela Lei Complementar nº 227/2026, concretizou essa competência por meio de categorias determinadas de bens e serviços (BRASIL, 2023; BRASIL, 2025; BRASIL, 2026).

Esse desenho desloca para o centro do Direito Tributário uma pergunta que o formalismo tradicional podia manter na periferia: que espécie de dano, risco ou externalidade é suficiente para justificar o uso deliberado do tributo como instrumento de indução? A questão importa porque a expressão constitucional “prejudiciais à saúde” é mais ampla do que as categorias atualmente descritas na legislação complementar. Se a mera identificação científica de algum risco bastasse, parcela considerável dos bens submetidos à vigilância sanitária poderia tornar-se candidata ao Imposto Seletivo. Medicamentos, alimentos, suplementos, equipamentos e inúmeras atividades socialmente úteis convivem com contraindicações e riscos sem que disso decorra, automaticamente, um dever de desestímulo econômico.

O problema, portanto, não é saber apenas se determinado produto pode causar efeitos adversos. É identificar o momento em que um risco deixa de justificar regulação sanitária ordinária e passa a fornecer razão suficiente para uma intervenção fiscal que altera preços, incentivos de produção e escolhas de consumo. Essa passagem, aqui denominada salto regulatório-tributário, exige uma justificação própria. Regulação e tributação podem compartilhar uma finalidade sanitária, mas operam com instrumentos, custos e consequências distributivas distintas.

A cafeína concentrada e os suplementos psicoestimulantes oferecem um caso-limite especialmente útil. A cafeína é substância psicoativa de consumo socialmente incorporado e, em faixas moderadas, geralmente compatível com a segurança de adultos saudáveis. Ao mesmo tempo, dose, horário e forma de apresentação influenciam seus efeitos sobre sono, estado de alerta e ansiedade, e apresentações concentradas podem permitir exposições muito superiores às associadas ao consumo cotidiano (EFSA, 2015; TEMPLE et al., 2017; WIKOFF et al., 2017; GARDINER et



al., 2023; LIU et al., 2024). A substância é a mesma; o perfil de exposição, porém, pode ser radicalmente diferente.

A própria disciplina sanitária brasileira reconhece essa heterogeneidade. A RDC nº 243/2018 e a IN nº 28/2018 da Anvisa regulam constituintes, limites de uso, alegações e rotulagem dos suplementos alimentares, enquanto a RDC nº 843/2024 e a IN nº 281/2024 reorganizam a regularização desses produtos. O regulador trabalha, portanto, com dose, composição, público-alvo, forma de apresentação e informação. O sistema tributário, em contraste, opera majoritariamente por categorias classificatórias. Essa diferença de granularidade ajuda a revelar a questão teórica do artigo.

Há ainda um elemento de direito positivo que impede uma leitura simplificada. A LC nº 214/2025 incluiu o café entre os produtos submetidos à alíquota zero de IBS e CBS na Cesta Básica Nacional, enquanto a cafeína concentrada e os suplementos cafeinados não constituem categoria autônoma do Imposto Seletivo. Esses fatos não significam que a cafeína seja sanitariamente irrelevante. Demonstram, antes, que essencialidade alimentar, segurança sanitária e prejudicialidade tributária respondem a perguntas diferentes. A cesta básica trata de acesso e essencialidade; a vigilância sanitária, de segurança e condições de uso; o Imposto Seletivo, de saber se o risco justifica um desestímulo econômico adicional.

A literatura tributária brasileira já oferece respostas relevantes sobre o novo Imposto Seletivo. Andrade (2024) questiona soluções simplificadoras de “tributação saudável” e chama atenção para o risco de importar, sem mediação, experiências estrangeiras; Folloni (2024) examina a competência tributária criada pelo art. 153, VIII, e a densidade material do conceito de prejudicialidade; Adamy (2024) discute a reconfiguração da extrafiscalidade na reforma; Vidor e Bernardes (2024) tratam do controle por igualdade e proporcionalidade; Ambra (2025) aproxima a função extrafiscal da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal; e Santos e Ponzilacqua (2025) mostram que o desenho do imposto também conserva dimensão arrecadatória. Esse conjunto afastou a ideia de que o tributo possa ser compreendido apenas por sua etiqueta de “imposto do pecado”.

Permanece, contudo, uma questão anterior à calibragem e ao controle abstrato da finalidade: qual evidência transforma um risco sanitário em fundamento material suficiente para o uso do tributo, e não apenas para a regulação? Nas obras examinadas, não se encontrou uma estrutura que reúna, em sequência, qualidade da evidência, dimensão coletiva, correspondência entre atributo e risco, comparação com instrumentos menos gravosos, resposta esperada ao preço e



efeitos distributivos. A contribuição proposta aqui é preencher esse intervalo entre a afirmação de que um bem “faz mal” e a conclusão de que deve ser tributado.

Para isso, o artigo formula o Teste da Prejudicialidade Tributariamente Qualificada (TPTQ), composto por seis requisitos cumulativos: consistência do risco, dimensão coletiva relevante, especificidade do atributo, necessidade da intervenção tributária, adequação extrafiscal e proporcionalidade distributiva. O teste não pretende substituir a proporcionalidade; ele organiza o material fático e institucional que permite aplicá-la sem pressupor a conclusão. Antes de discutir alíquota, base específica ou limiar, é preciso demonstrar por que o tributo é um instrumento admissível para aquele risco.

A Matriz de Risco Psicoestimulante (MRP) ocupa etapa posterior. Ela não serve para provar que a tributação é legítima, mas para organizar a calibragem se o TPTQ for superado. A ordem é deliberada: começar pela dose, pelo limiar ou pela alíquota pode transformar um parâmetro sanitário em critério fiscal antes de demonstrar a necessidade da própria intervenção.

A pergunta de pesquisa é, assim, a seguinte: quais critérios jurídicos e empíricos permitem distinguir riscos sanitários capazes de justificar a incidência do Imposto Seletivo daqueles que devem permanecer submetidos aos instrumentos ordinários de regulação, e como o caso da cafeína concentrada e dos suplementos psicoestimulantes ajuda a construir essa fronteira? A hipótese é que a simples existência de risco não satisfaz a exigência constitucional de prejudicialidade. A tributação exige prejudicialidade tributariamente qualificada, e a calibragem somente se torna pertinente após o preenchimento desse ônus.

Essa hipótese conduz a uma conclusão potencialmente negativa, o que é importante para a própria teoria da extrafiscalidade. A função preventiva não deve operar apenas como argumento de expansão do poder de tributar. Ela também deve funcionar como técnica de contenção, capaz de reconhecer situações em que a evidência é insuficiente, a dimensão coletiva não está demonstrada, medidas sanitárias menos gravosas são adequadas ou a autonomia individual deve receber maior peso. A Constituição não criou um imposto geral sobre escolhas subótimas.

2 ESTADO DA ARTE, LACUNA E METODOLOGIA

2.1 O Imposto Seletivo na literatura tributária recente

A discussão sobre extrafiscalidade antecede a reforma e fornece o vocabulário básico do problema. Schoueri (2005) descreve as normas tributárias indutoras como instrumentos que alteram o ambiente econômico sem necessariamente substituir a escolha privada; Vasques (1999) mostra



que os chamados impostos do pecado carregam uma história de tensão entre correção de danos e reprovação moral; Godoi (2004) enfatiza que a finalidade extrafiscal não suspende os limites constitucionais; e Machado Segundo (2018) chama atenção para a necessidade de incorporar conhecimento econômico e comportamental à análise jurídica. Esses trabalhos convergem em um ponto: a finalidade declarada não basta para legitimar a diferenciação tributária.

A EC nº 132/2023 deslocou esse debate para uma competência constitucional específica. A produção mais recente passou a examinar a materialidade do novo imposto, sua relação com a extrafiscalidade e os critérios de controle. Andrade (2024) formula crítica abrangente à tributação saudável e adverte contra respostas fragmentárias para problemas complexos de saúde; Folloni (2024) investiga os contornos da competência e a expressão “prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente”; Adamy (2024) lê a reforma como reconfiguração da função promocional do Direito Tributário; Vidor e Bernardes (2024) estruturam o controle do Imposto Seletivo a partir de igualdade e proporcionalidade.

A literatura posterior à LC nº 214/2025 acrescentou novas camadas. Ambra (2025) aproxima a função extrafiscal do imposto da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e ressalta a necessidade de avaliação e monitoramento; Santos e Ponzilacqua (2025) questionam a separação rígida entre indução e arrecadação, mostrando que o desenho do tributo conserva incentivos fiscais relevantes. Lidos em conjunto, esses trabalhos reduzem duas simplificações: a de que todo Imposto Seletivo é necessariamente “punitivo” e a de que a invocação de saúde ou meio ambiente encerra a discussão constitucional.

A lacuna explorada neste artigo é mais estreita. A literatura já discute competência, finalidade, igualdade, proporcionalidade e controle; falta avançar sobre o limiar probatório e institucional que antecede esses exames. A questão não é apenas se uma norma extrafiscal pode ser controlada, mas o que deve estar demonstrado antes que o legislador converta um risco sanitário em critério de tributação. O TPTQ é apresentado como resposta a esse ponto, e não como teoria geral do Imposto Seletivo.

2.2 Externalidades, internalidades e tributação corretiva

A tradição econômica dos tributos corretivos parte das externalidades: custos que o consumo ou a produção impõem a terceiros e que não se refletem integralmente no preço. Esse fundamento é intuitivamente coletivo. Se uma atividade transfere custos mensuráveis ao sistema de saúde, a outros indivíduos ou a bens públicos, há uma razão econômica para aproximar o preço



privado do custo social. Mas dano privado e externalidade não são sinônimos. O fato de uma pessoa suportar consequências negativas de uma escolha que conhece não demonstra, por si, falha de mercado nem autoriza concluir que o preço deva ser elevado pelo Estado.

A economia comportamental acrescentou o conceito de internalidade. Gruber e Köszegi (2001) mostraram, no contexto do tabaco, que preferências temporalmente inconsistentes podem fazer o consumidor impor custos ao próprio “eu futuro”; O’Donoghue e Rabin (2006) desenvolveram a lógica de impostos corretivos diante de problemas de autocontrole. Em aplicações mais recentes a bebidas açucaradas, Allcott, Lockwood e Taubinsky (2019a) organizam a análise em torno de três elementos: externalidades, internalidades e distribuição do ônus.

Para o Direito, essa literatura é útil justamente porque impõe uma distinção que o discurso sanitário costuma apagar. Internalidade não é outro nome para qualquer dano que recaia sobre o próprio consumidor. Ela pressupõe alguma divergência demonstrável entre a escolha observada e a escolha que o indivíduo faria com informação adequada, menor viés presente ou melhor autocontrole. Sem evidência de erro sistemático de decisão, transformar custo privado em “internalidade” apenas desloca o paternalismo para uma linguagem econômica.

A dimensão distributiva também não admite atalhos. Allcott, Lockwood e Taubinsky (2019b) mostram que a regressividade monetária de um imposto do pecado não coincide necessariamente com sua regressividade de bem-estar: elasticidades, intensidade dos vieses e distribuição do consumo podem alterar o resultado. A conclusão, porém, é empírica, não presumida. Na ausência de dados brasileiros sobre quem consome formulações concentradas, como reage ao preço e se há internalidades relevantes, não há base para afirmar nem que a tributação seria distributivamente benéfica nem que seria necessariamente regressiva.

Essa literatura também ajuda a separar admissibilidade e calibragem. Grummon et al. (2019) argumentam, para bebidas açucaradas, que uma vez justificada a tributação, vincular o imposto à quantidade do atributo nocivo pode melhorar a correspondência entre carga e dano em comparação com um tributo puramente volumétrico. A analogia é útil para a MRP, mas não responde à etapa anterior: é preciso saber se o atributo deve ser tributado. O desenho mais preciso de um imposto desnecessário continua sendo um imposto desnecessário.

2.3 Escolha de instrumentos e proporcionalidade

O problema também pode ser lido como escolha de instrumentos. Goulder e Parry (2008), ao comparar tributos, padrões, comandos e instrumentos híbridos em política ambiental, mostram que



nenhum mecanismo é superior em todas as dimensões: custo-efetividade, equidade, incerteza e viabilidade institucional impõem escolhas e compensações. A lição é transferível com cautela à política sanitária: identificar um fim público não determina, sozinho, o meio mais adequado para alcançá-lo.

No campo dos chamados bens de vício, Immordino, Menichini e Romano (2020) mostram que tributação e regulação podem ser substitutas ou complementares e que custos administrativos, heterogeneidade dos consumidores e desenho regulatório alteram a solução ótima. Para a dogmática constitucional, esse debate conversa diretamente com o exame de necessidade. Se advertência, limite de composição, restrição etária ou controle de alegações alcançam o mesmo resultado com menor restrição econômica, o tributo perde força como instrumento.

Há ainda uma situação inversa. Quando determinada concentração é incompatível com a circulação segura, a tributação pode ser insuficiente: permitir que o risco permaneça no mercado mediante pagamento adicional não protege adequadamente a saúde. Entre a ausência de intervenção e a proibição existe um conjunto de instrumentos possíveis, e o Imposto Seletivo ocupa apenas uma faixa desse continuum. O TPTQ incorpora essa comparação para evitar que a extrafiscalidade seja tratada como primeira resposta a todo problema sanitário.

2.4 Desenho da pesquisa e limites

A pesquisa é qualitativa, jurídico-dogmática, exploratória e propositiva. O método combina quatro planos. No primeiro, reconstrói-se a função do Imposto Seletivo e o estado da arte sobre extrafiscalidade e controle. No segundo, examina-se a regulação sanitária brasileira aplicável a suplementos e cafeína. No terceiro, utiliza-se literatura empírica dirigida para identificar atributos de exposição e qualidade dos achados. No quarto, a comparação funcional de experiências estrangeiras é empregada para extrair lições de desenho e de escolha de instrumentos.

O corpus normativo compreende a Constituição de 1988, a EC nº 132/2023, a LC nº 214/2025 em sua redação vigente ao encerramento da pesquisa, em agosto de 2026, as alterações promovidas pela LC nº 227/2026 e os atos sanitários da Anvisa aplicáveis aos suplementos alimentares. O ponto de partida não é uma hipótese de incidência já existente sobre cafeína concentrada. O estudo é de lege ferenda e pergunta quais condições deveriam ser satisfeitas antes de uma eventual expansão legislativa.

Essa delimitação evita uma confusão central. Cafeína concentrada e suplementos psicoestimulantes não constituem categoria autônoma do Imposto Seletivo; por isso, não se procura



construir por interpretação uma incidência que a lei não criou. A ausência do produto no regime vigente é metodologicamente útil: permite testar o alcance da cláusula constitucional de prejudicialidade sem a pressão de justificar uma escolha legislativa já consumada.

A revisão bibliográfica não pretende ser sistemática. A seleção foi orientada por relevância para quatro questões: competência e controle do Imposto Seletivo; fundamentos econômicos da tributação corretiva; distinção entre externalidades e internalidades; e escolha entre tributação e instrumentos regulatórios. A literatura sanitária também possui função delimitada: não se estabelecem parâmetros clínicos novos nem se inferem causalidades além do que as fontes permitem.

Foram privilegiadas avaliações de autoridades sanitárias, revisões sistemáticas e meta-análises sobre segurança, sono e ansiedade. EFSA (2015), Temple et al. (2017) e Wikoff et al. (2017) oferecem referências amplas de segurança; Clark e Landolt (2017) e Gardiner et al. (2023) sistematizam a relação entre cafeína e sono; Liu et al. (2024) examinam a associação entre ingestão de cafeína e ansiedade. Estudos sobre jovens e bebidas energéticas são utilizados apenas para indicar direção de associação e limitações metodológicas, sem extrapolação causal indevida (KAUR et al., 2020; KHOUJA et al., 2022; FUENTEALBA GARRIDO et al., 2024).

No contexto brasileiro, Pedrosa et al. (2020) é útil para ilustrar padrões de consumo em frequentadores de academias, mas não possui representatividade nacional. Essa limitação é parte do resultado: não foram localizados dados populacionais robustos sobre prevalência de uso de suplementos cafeinados, distribuição de doses, externalidades fiscais específicas ou internalidades comportamentais no mercado brasileiro. A ausência de evidência reduz, e não amplia, o espaço de intervenção.

A análise comparada inclui experiências com funções diferentes. O Soft Drinks Industry Levy britânico demonstra que degressos vinculados a atributo mensurável podem induzir reformulação da oferta (SCARBOROUGH et al., 2020); o México oferece referência sobre resposta da demanda a tributo sobre bebidas açucaradas (COLCHERO et al., 2016); França e Eslováquia ajudam a avaliar incidência associada a cafeína e forma de apresentação; Hungria e Canadá mostram alternativas não tributárias. O objetivo não é transplantar modelos, mas verificar o que cada experiência prova e, igualmente, o que deixa sem resposta.

O desenho metodológico é, portanto, deliberadamente assimétrico. A evidência pode sustentar a intervenção ou encerrá-la. Um achado de risco não é tratado como argumento



automático a favor do imposto; qualidade da evidência, dimensão coletiva, disponibilidade de alternativas e resposta econômica fazem parte do próprio juízo de admissibilidade.

3 EXTRAFISCALIDADE SANITÁRIA E O NOVO DESENHO DO IMPOSTO SELETIVO

3.1 Da prejudicialidade constitucional à função indutora

A tributação sobre o consumo sempre produziu efeitos comportamentais. A novidade da EC nº 132/2023 está em transformar a prejudicialidade em elemento constitucional da própria competência. No antigo regime do IPI, a seletividade em função da essencialidade graduava a intensidade da tributação. No Imposto Seletivo, a prejudicialidade opera como fundamento material para a seleção das categorias alcançadas. Isso torna sindicável não apenas a forma da lei, mas também a relação entre o bem escolhido, o dano invocado e a estrutura do tributo.

A função extrafiscal pode atuar tanto sobre a demanda quanto sobre a oferta. No primeiro plano, a elevação do preço relativo tende, dependendo da elasticidade, a reduzir a quantidade consumida. No segundo, o desenho da base e das alíquotas pode induzir o produtor a reformular o produto. Essa segunda dimensão é particularmente relevante quando o risco está associado a atributo mensurável e tecnicamente modificável, como teor alcoólico, concentração de açúcar ou carga de determinada substância.

A experiência britânica com bebidas açucaradas ilustra essa função estrutural. O Soft Drinks Industry Levy foi anunciado antes de entrar em vigor e organizado por degraus de concentração de açúcar. Scarborough et al. (2020) identificaram forte deslocamento da oferta para abaixo do limiar de incidência, inclusive antes do início da cobrança. O dado não autoriza transpor automaticamente o resultado para cafeína, mas demonstra um mecanismo importante: quando o produtor conhece o atributo, o limiar e o custo fiscal, a reformulação pode ser economicamente racional.

A Organização Mundial da Saúde (2016) e a experiência mexicana também sustentam que tributos sobre produtos relacionados a riscos sanitários podem alterar comportamento quando adequadamente desenhados (COLCHERO et al., 2016). O ponto jurídico, contudo, é inverso ao que uma leitura apressada sugeriria: a possibilidade de eficácia não elimina a necessidade de demonstrar que o produto e o risco concretamente examinados apresentam condições comparáveis. A extrafiscalidade não é uma autorização para transferir elasticidades e respostas de um mercado a outro.



3.2 Regulação sanitária e tributação seletiva não são equivalentes

A vigilância sanitária atua em ambiente em que riscos são inevitáveis. Submeter um produto a requisitos de segurança, rotulagem ou composição não significa concluir que sua circulação deva ser economicamente desestimulada. O conjunto de produtos que legitimamente exige regulação é muito mais amplo que o conjunto daqueles cuja prejudicialidade pode sustentar tributação seletiva.

Essa distinção pode ser expressa em três níveis. No primeiro estão riscos tolerados sem intervenção específica além das regras gerais. No segundo, riscos que justificam regulação sanitária: limites de composição, advertências, informação, fiscalização ou restrições de público. No terceiro, apenas alguns riscos podem justificar, além da regulação, um desestímulo econômico. A passagem do segundo para o terceiro nível é o salto regulatório-tributário.

Se determinado teor de substância for incompatível com a comercialização segura, a resposta adequada pode ser proibir ou limitar a composição. Permitir que o produto permaneça no mercado mediante pagamento adicional de imposto seria incoerente. Em sentido oposto, se o problema for essencialmente informacional e a rotulagem puder corrigi-lo com eficácia, a tributação tende a ser desnecessária. O instrumento fiscal tem função própria apenas onde o produto permanece admissível e há razão para alterar incentivos de produção ou consumo.

Essa lógica aproxima o Direito Tributário da literatura de escolha de instrumentos. Não existe superioridade abstrata do tributo sobre advertências, padrões de composição, restrições de acesso ou combinações regulatórias; cada mecanismo produz custos, efeitos distributivos e exigências de fiscalização próprios (GOULDER; PARRY, 2008; IMMORDINO; MENICHINI; ROMANO, 2020). A finalidade sanitária é apenas o ponto de partida. O passo seguinte é demonstrar por que o mecanismo de preço acrescenta algo que os instrumentos disponíveis não conseguem entregar com menor restrição.

4 PREJUDICIALIDADE TRIBUTARIAMENTE QUALIFICADA

A expressão “prejudicial à saúde” precisa conservar capacidade de excluir casos. Poucos produtos são absolutamente isentos de risco, e muitos bens socialmente úteis podem produzir efeitos adversos em determinadas doses ou contextos. Se qualquer associação com dano bastasse, o campo potencial do Imposto Seletivo seria virtualmente indeterminado. A prejudicialidade tributariamente qualificada busca preencher o espaço entre a identificação de risco e a decisão fiscal.



O conceito não descreve um “produto muito perigoso”. Ele designa a combinação de condições jurídicas e empíricas que torna defensável recorrer ao tributo como instrumento adicional de prevenção. Por isso, o TPTQ é cumulativo e sequencial: a falha relevante em uma etapa impede que a discussão avance automaticamente para a calibragem da incidência.

Quadro 1 – Teste da Prejudicialidade Tributariamente Qualificada (TPTQ)

Etapa	Requisito	Pergunta de controle
1	Consistência do risco	A exposição considerada apresenta evidência suficientemente robusta de dano?
2	Dimensão coletiva	Há magnitude populacional, externalidade, internalidade empiricamente demonstrada ou custo social relevante?
3	Especificidade	O risco pode ser associado a atributo objetivo e verificável do produto?
4	Necessidade	Instrumentos regulatórios menos gravosos são insuficientes para o mesmo objetivo?
5	Adequação extrafiscal	Há base plausível para esperar mudança de consumo, exposição ou formulação?
6	Proporcionalidade distributiva	Os benefícios esperados justificam custos econômicos, efeitos distributivos e restrições à autonomia?

Fonte: elaboração própria, a partir das fontes indicadas no texto.

O primeiro requisito é a consistência do risco. O Imposto Seletivo não deve se apoiar em associação frágil, hipótese exploratória ou percepção genérica de perigo, especialmente quando incide sobre produtos lícitos e comportamentos socialmente incorporados. Isso não significa exigir certeza científica absoluta, mas demanda qualidade suficiente para identificar a exposição relevante e separar correlação ocasional de risco plausivelmente atribuível.



O segundo requisito é a dimensão coletiva. Aqui é necessário separar três situações. Externalidades são custos impostos a terceiros ou socializados sem que estejam integralmente refletidos no preço; internalidades correspondem, na literatura comportamental, a custos que o indivíduo impõe ao próprio futuro em razão de vieses ou problemas de autocontrole; dano privado, por sua vez, é o custo assumido pelo próprio consumidor sem que se demonstre nenhuma dessas duas condições. Apenas chamar um comportamento de “não saudável” não permite passar de uma categoria à outra.

A distinção tem consequência constitucional. Externalidades robustamente demonstradas oferecem fundamento coletivo mais direto. Internalidades podem integrar a justificação, mas exigem evidência específica de falha sistemática de decisão e cuidado adicional com autonomia. Quando o risco é predominantemente privado, conhecido e voluntariamente assumido, cresce o ônus argumentativo para utilizar preços públicos como mecanismo de correção. O TPTQ, por isso, não presume dimensão coletiva a partir da simples existência de dano.

O terceiro é a especificidade. A incidência deve poder ser vinculada a atributo objetivo e verificável. Categoria comercial, nome publicitário ou juízo vago sobre “produto estimulante” são critérios frágeis. Dose por porção, concentração por volume, quantidade total disponibilizada e forma de apresentação são exemplos de características suscetíveis de aferição. A especificidade é condição tanto de igualdade quanto de administrabilidade.

O quarto requisito é a necessidade. O sistema sanitário dispõe de instrumentos diretamente relacionados ao risco: limites de composição, advertências, rotulagem, controle de alegações, restrições etárias e fiscalização. Se um desses instrumentos produzir resultado equivalente com menor restrição econômica, o uso do tributo não se justifica. A extrafiscalidade preventiva é subsidiária, não preferencial.

O quinto requisito é a adequação extrafiscal. A hipótese de que preços ou degraus fiscais modificarão comportamento precisa ser plausível no mercado relevante. O consumidor pode reduzir o uso, mas também substituir por outra fonte de cafeína, importar produto, migrar para mercado informal ou alterar o modo de consumo. O produtor pode reformular, mas também reduzir porções declaradas sem diminuir a exposição efetiva. A política deve considerar essas respostas.

O sexto requisito é a proporcionalidade distributiva. Tributos sobre o consumo podem impor ônus regressivo e atingir grupos cuja utilização do produto se relaciona a jornadas de trabalho, estudo ou outras condições sociais. Uma política fiscal não pode partir da premissa de que



toda busca por vigília ou desempenho seja socialmente indesejável. É preciso examinar quem suporta o custo, quais substitutos existem e qual parcela de liberdade individual é restringida.

O teste torna explícito que a dimensão sanitária e a técnica tributária são indissociáveis. Um risco pode ser robusto, mas não coletivo; coletivo, mas melhor enfrentado por regulação; regulável por preço, mas impossível de calibrar com igualdade; ou tecnicamente tributável, mas excessivamente regressivo. A prejudicialidade tributariamente qualificada existe apenas quando o conjunto dessas condições é suficientemente satisfeito.

5 A CAFEÍNA COMO CASO-LIMITE: EVIDÊNCIA, REGULAÇÃO E DIMENSÃO COLETIVA

5.1 Dose, sono, ansiedade e segurança

A cafeína é adequada como caso-limite justamente porque resiste a classificações binárias. Avaliações abrangentes de segurança consideram níveis moderados de ingestão geralmente compatíveis com a segurança de adultos saudáveis, ao mesmo tempo em que distinguem dose única, exposição diária, gestação e situações relacionadas ao horário de consumo (EFSA, 2015; TEMPLE et al., 2017; WIKOFF et al., 2017).

A literatura sobre sono mostra relação dependente de dose e momento de ingestão. Clark e Landolt (2017) sistematizam evidências epidemiológicas e experimentais de efeitos sobre duração, eficiência e latência do sono. A meta-análise de Gardiner et al. (2023) reforça esse quadro. Isso permite afirmar que determinadas exposições produzem efeitos adversos previsíveis, mas não que todo consumo de cafeína seja prejudicial.

Quanto à ansiedade, Liu et al. (2024) identificam aumento de sintomas associado à ingestão de cafeína, com maior intensidade em doses elevadas. Estudos sobre bebidas energéticas e saúde mental de jovens também apontam associações consistentes em direção, mas a literatura contém forte presença de desenhos transversais e limitações de inferência causal (KAUR et al., 2020; KHOUJA et al., 2022; FUENTEALBA GARRIDO et al., 2024).

Esses achados impõem precisão terminológica. Alterações de sono, ansiedade, estado de alerta e fadiga se relacionam ao bem-estar psíquico, mas não equivalem automaticamente a transtorno mental. A tributação não pode ser construída sobre a afirmação genérica de que “cafeína causa doença mental”. O que a evidência permite sustentar é mais delimitado: intensidade, horário e forma de exposição modulam efeitos relevantes à saúde.



5.2 Forma de apresentação e granularidade sanitária

A forma de apresentação altera a relação entre consumidor e dose. Bebidas prontas delimitam a quantidade por volume; cápsulas e unidades sólidas podem fixar uma dose; pós e concentrados a granel transferem ao consumidor a tarefa de mensuração. A FDA (2018) advertiu especificamente para os riscos de cafeína altamente concentrada em suplementos, em razão da pequena margem de erro de dosagem e da possibilidade de exposições muito elevadas.

A regulação brasileira já opera com granularidade superior à classificação tributária. A Anvisa disciplina constituintes autorizados, limites de uso, alegações, advertências e regularização. Isso demonstra que dose, composição e grupos populacionais são categorias administrativamente observáveis. Contudo, um limite sanitário não pode ser convertido automaticamente em limiar fiscal: o primeiro responde à segurança da comercialização; o segundo precisa justificar diferenciação econômica estatal.

A cafeína também atravessa regimes tributários distintos. O café possui tratamento favorecido no IBS e na CBS por razões de essencialidade alimentar, enquanto suplementos cafeinados são regulados sanitariamente e não integram categoria autônoma do Imposto Seletivo. Não há contradição. Os regimes têm fundamentos diferentes e não autorizam inferência automática de um para outro.

5.3 Evidência brasileira e o problema da dimensão coletiva

O ponto mais frágil para uma eventual tributação está na dimensão coletiva. Pedrosa et al. (2020), em amostra de frequentadores de academias, identificaram parcela relevante de consumo de suplementos cafeinados sem orientação profissional. O dado é útil para demonstrar que a exposição pode ocorrer fora de acompanhamento especializado, mas não autoriza generalização para a população brasileira.

Não foram identificados, nos materiais examinados, dados nacionais representativos capazes de estimar a distribuição das doses de suplementos cafeinados entre grupos sociais, a frequência de uso de formulações concentradas, a parcela de eventos adversos especificamente atribuível a esses produtos ou custos externos suficientemente consolidados. Essa ausência de informação possui consequência jurídica: sem demonstração de magnitude coletiva, a tributação se aproxima de instrumento destinado principalmente a proteger o indivíduo contra sua própria escolha.



A conclusão não é que o risco seja inexistente. É que o segundo requisito do TPTQ ainda não está suficientemente satisfeito. Essa distinção entre “há risco” e “há risco tributariamente qualificado” é a principal contribuição do caso.

6 O DESENHO VIGENTE E AS LIÇÕES DE CALIBRAGEM

6.1 Categorias determinadas e o ponto cego psicoestimulante

O art. 409 e o Anexo XVII da LC nº 214/2025 adotam técnica de enumeração e classificação para definir categorias sujeitas ao Imposto Seletivo. A opção favorece segurança jurídica e administrabilidade, além de impedir que a Administração inclua unilateralmente novos produtos com base em avaliações técnicas posteriores. Ao mesmo tempo, cria custo estrutural quando a categoria fiscal não coincide com o atributo material que fundamenta a prejudicialidade.

As bebidas açucaradas ilustram o problema. A justificativa sanitária da categoria está relacionada ao açúcar, e não à cafeína. Uma bebida energética açucarada pode ser alcançada por esse fundamento, enquanto versão sem açúcar com carga psicoestimulante semelhante recebe tratamento distinto. A diferença não revela necessariamente inconstitucionalidade do regime vigente, porque o risco eleito pelo legislador é outro. Ela mostra, porém, que a incidência por categoria não resolve um problema específico de exposição a estimulantes.

O caso confirma a necessidade de separar duas perguntas. A primeira é se o legislador pode tributar bebidas açucaradas em razão dos riscos associados ao açúcar. A segunda, diversa, é se a carga de cafeína ou outra característica psicoestimulante poderia justificar tributação adicional ou autônoma. Somente a segunda interessa ao TPTQ aplicado neste artigo.

6.2 A experiência internacional: o que ela prova e o que não prova

Quadro 2 – Experiências comparadas e função analítica

Jurisdição	Instrumento	Lição para o TPTQ
Reino Unido	Tributo escalonado por teor de açúcar	Mostra que degraus claros e anúncio prévio podem induzir reformulação; não prova igual resposta no mercado de cafeína.
França	Contribuição com limiar de cafeína em bebidas	Limiar mal calibrado pode subincluir alvos e sobreincluir produtos não visados, reduzindo legitimidade e



Jurisdição	Instrumento	Lição para o TPTQ
Eslováquia	Sobretaxa por presença/concentração de cafeína e tratamento distinto de concentrados	eficácia. Demonstra viabilidade técnica de usar atributo mensurável e forma de apresentação; exige base legal precisa e coordenação administrativa.
Hungria	Restrição de venda de energéticos a menores e regras de rotulagem	Evidencia alternativa não tributária relevante para o exame de necessidade.
Canadá	Limite de cafeína por porção e advertências obrigatórias	Mostra que composição e informação podem tratar o risco sem instrumento fiscal.

Fonte: elaboração própria, a partir das fontes indicadas no texto.

A França instituiu contribuição sobre bebidas contendo dose mínima de cafeína com a finalidade de atingir bebidas energizantes. O debate legislativo eliminou critérios considerados estranhos ao risco, como a presença de açúcar, mas avaliações posteriores apontaram problema de calibragem do limiar: produtos visados podiam ficar abaixo do patamar enquanto outros, não concebidos como alvo, eram alcançados. A experiência evidencia que a superioridade de um critério material depende de dados de mercado suficientes para definir o ponto de corte.

A Eslováquia oferece desenho mais próximo de uma tributação por atributo. A legislação de bebidas não alcoólicas edulcoradas combina alíquota básica com agravamento quando a cafeína supera determinado limiar e diferencia formas concentradas. Também prevê cooperação entre autoridade de controle alimentar e administração tributária. O modelo é relevante para mostrar viabilidade administrativa, mas não dispensa a pergunta prévia sobre a necessidade e a legitimidade da tributação no contexto brasileiro.

Hungria e Canadá são especialmente importantes porque deslocam a comparação do “como tributar” para o “se tributar”. Restrição de venda a menores, limites por porção e advertências obrigatórias demonstram que riscos relacionados a cafeína podem ser enfrentados por instrumentos regulatórios menos gravosos. Essas experiências alimentam diretamente o quarto requisito do TPTQ.

A experiência com bebidas açucaradas acrescenta uma lição de desenho. Grummon et al. (2019) mostram que, quando a tributação já é aceita como instrumento, aproximar a carga do atributo efetivamente relacionado ao dano tende a melhorar o direcionamento em comparação com



bases meramente volumétricas. Essa ideia reforça a preferência por critérios materiais verificáveis, mas deve permanecer na etapa de calibragem: maior precisão da base não substitui a demonstração prévia de prejudicialidade tributariamente qualificada.

A comparação funcional leva, portanto, a uma conclusão dupla. Há ferramentas técnicas para construir incidência baseada em atributos e há evidência de que desenho tributário pode alterar a oferta. Mas também existem alternativas regulatórias operacionais e exemplos de insucesso por calibragem. O direito comparado não fornece uma resposta pronta; ele aumenta o ônus de justificar a escolha brasileira.

7 APLICAÇÃO DO TPTQ À CAFEÍNA CONCENTRADA E AOS SUPLEMENTOS PSICOESTIMULANTES

7.1 Consistência do risco

O primeiro requisito é satisfeito apenas de forma qualificada. Há evidências robustas de que determinadas doses e horários afetam o sono e de que exposições elevadas podem aumentar sintomas de ansiedade. A forma concentrada também pode elevar o risco de erro de dosagem. Não há, porém, base para tratar a cafeína abstratamente como produto nocivo em qualquer quantidade. O requisito se refere a exposições definidas, não à mera presença da substância.

7.2 Dimensão coletiva

O segundo requisito não está suficientemente demonstrado. Faltam dados nacionais representativos sobre prevalência de uso de suplementos cafeinados, distribuição de doses, grupos mais expostos, frequência de eventos adversos e custos socializados atribuíveis a essas apresentações. Em um sistema de saúde financiado coletivamente, despesas médicas podem compor externalidade fiscal, mas essa possibilidade precisa ser medida e atribuída ao consumo relevante; não decorre automaticamente da existência de um risco clínico.

Também não foram identificadas evidências brasileiras capazes de sustentar, para esse mercado, uma internalidade comportamental relevante. Consumo sem orientação profissional ou busca por vigília não demonstram, por si, erro sistemático de decisão, viés presente ou desconhecimento do risco. Sem evidência de externalidade ou internalidade em escala suficiente, a dimensão coletiva não pode ser preenchida por inferência.



7.3 Especificidade do atributo

O terceiro requisito é, em tese, o mais favorável. Dose por porção, concentração, quantidade total disponibilizada e forma de apresentação são atributos mensuráveis e já utilizados pela vigilância sanitária. Uma eventual disciplina seria tecnicamente mais defensável se vinculada a essas características do que a rótulos comerciais como “nootrópico”, “pré-treino” ou “termogênico”.

7.4 Necessidade

O quarto requisito não está preenchido. A Anvisa dispõe de instrumentos de composição, rotulagem, alegações, advertências e regularização. Experiências comparadas demonstram ainda a viabilidade de limites por porção e restrições etárias. Sem evidência de insuficiência desses mecanismos, a tributação não supera a exigência de subsidiariedade.

7.5 Adequação extrafiscal

O quinto requisito permanece plausível, mas incerto. A literatura sobre bebidas açucaradas mostra que degressos fiscais podem induzir reformulação, porém a estrutura do mercado de suplementos cafeinados é distinta. Consumidores podem migrar para café, medicamentos, importados ou produtos informais; fabricantes podem alterar porções sem reduzir a carga efetivamente ingerida. A eficácia precisaria ser demonstrada em contexto mais próximo do objeto.

7.6 Proporcionalidade distributiva

O sexto requisito também permanece insuficientemente conhecido. A utilização de estimulantes pode estar associada a trabalho em turnos, estudo, exercício físico ou outras finalidades legítimas. Não há base suficiente para afirmar qual é a distribuição socioeconômica do consumo de formulações concentradas no Brasil. Qualquer intervenção exigiria estudo distributivo ex ante, avaliação de substitutos e monitoramento de migração para mercados menos regulados.

Quadro 3 – Resultado da aplicação do TPTQ

Requisito	Resultado no estado atual das evidências
Consistência do risco	Parcialmente satisfeito para exposições determinadas, não para a cafeína em abstrato.
Dimensão coletiva	Não demonstrada de forma suficiente no Brasil: faltam estimativas de externalidades específicas e evidência de



Requisito	Resultado no estado atual das evidências
	internalidades comportamentais relevantes.
Especificidade do atributo	Satisfeita em tese: dose, concentração e forma são verificáveis.
Necessidade	Não demonstrada diante de instrumentos sanitários disponíveis.
Adequação extrafiscal	Plausível, mas sem evidência específica suficiente para o mercado analisado.
Proporcionalidade distributiva	Não suficientemente conhecida; demanda avaliação ex ante.

Fonte: elaboração própria, a partir das fontes indicadas no texto.

O resultado cumulativo impede recomendar, no estado atual das evidências, a inclusão autônoma da cafeína concentrada ou dos suplementos psicoestimulantes no Imposto Seletivo. A conclusão não equivale a declarar uma tributação futura constitucionalmente impossível. Significa que o ônus justificativo ainda não foi satisfeito.

Essa abertura temporal é parte da utilidade do teste. Se pesquisas futuras demonstrarem consumo disseminado de altas doses, custos sociais relevantes, insuficiência de instrumentos sanitários e resposta previsível a incentivos econômicos, o resultado poderá ser outro. Um critério jurídico não deve ser construído para produzir sempre a mesma resposta; deve tornar transparentes as condições sob as quais a resposta muda.

8 A MATRIZ DE RISCO PSICOESTIMULANTE COMO INSTRUMENTO SUBSIDIÁRIO DE CALIBRAGEM

A Matriz de Risco Psicoestimulante não concorre com o TPTQ. Ela opera em etapa posterior. O teste responde se há razões suficientes para utilizar o tributo; a matriz responde, apenas se a primeira resposta for positiva, quais atributos poderiam orientar uma diferenciação proporcional. Essa sequência evita transformar parâmetro sanitário em limiar fiscal antes de demonstrar a legitimidade da própria opção tributária.

A matriz organiza quatro dimensões. As três primeiras descrevem atributos de produto e de mercado; a quarta funciona como modulador de evidência. Seu uso não implica recomendar, desde já, qualquer pontuação ou alíquota. Na ausência de dados brasileiros de distribuição das concentrações e de elasticidade, os eixos servem como estrutura de pesquisa e desenho legislativo futuro.



Quadro 4 – Matriz de Risco Psicoestimulante (MRP), em função subsidiária

Eixo	Indicadores principais	Função
E1 – Intensidade e forma de exposição	Dose/concentração por porção; forma pronta, dose fixa ou granel; velocidade possível de ingestão.	Descrever densidade e controlabilidade da exposição.
E2 – Composição	Cafeína total de qualquer fonte; associação com outros estimulantes; combinações sem avaliação específica; álcool.	Evitar arbitragem por insumo e captar risco combinado.
E3 – Padrão previsível de consumo	Público-alvo; formato de embalagem; canal de venda; alegações; preço relativo da exposição.	Avaliar condições de uso que podem amplificar o risco.
E4 – Qualidade da evidência	Parâmetros quantitativos; avaliação da combinação; desenho dos estudos; convergência entre autoridades.	Estabelecer teto de intervenção e grau de confiança.

Fonte: elaboração própria, a partir das fontes indicadas no texto.

O primeiro eixo distingue a intensidade e a forma de exposição. A apresentação a granel merece atenção porque transfere ao consumidor a dosagem em contexto no qual pequenas diferenças de medida podem produzir grande diferença de ingestão. A orientação da FDA sobre cafeína altamente concentrada demonstra que a forma de apresentação pode constituir fator de risco independente da substância considerada abstratamente (FDA, 2018).

O segundo eixo examina a composição. O critério deve considerar cafeína de qualquer fonte, evitando que extratos vegetais sejam tratados de modo distinto da cafeína sintética quando o efeito farmacológico relevante é equivalente. Associações com outros estimulantes exigem cautela adicional porque a avaliação de segurança de constituintes isolados não equivale à avaliação da combinação efetivamente comercializada.

O terceiro eixo incorpora o padrão previsível de consumo, mas precisa ser manejado com especial cautela para evitar discriminação baseada em perfis sociais ou preferências. O foco juridicamente defensável está em características do produto e de sua apresentação que influenciam exposição: dose unitária, número de porções por embalagem, alegações de manutenção prolongada da vigília e facilidade de consumo repetido. Público-alvo somente pode ter relevância quando diretamente conectado à proteção de grupos vulneráveis e apoiado em evidência.



O quarto eixo limita os anteriores. Evidência frágil deve impor teto baixo de intervenção, mesmo quando o produto parece intuitivamente arriscado. Essa separação entre escore de risco e qualidade da evidência é essencial para que suspeita não se converta em oneração.

Se, em cenário futuro, o TPTQ for superado e a matriz indicar necessidade de diferenciação, algumas regras de desenho extraídas do material comparado ganham relevância: preferência por base específica ligada ao atributo nocivo; degraus conhecidos com antecedência para permitir reformulação; calibragem a partir da distribuição real das concentrações no mercado; consideração da substância de qualquer fonte; coordenação entre fiscalização sanitária e tributária; e cláusula periódica de revisão.

A LC nº 214/2025 já demonstra que o sistema brasileiro conhece técnicas de graduação ligadas a atributos mensuráveis, como ocorre com bebidas alcoólicas. Isso mostra possibilidade estrutural, não autorização automática. A escolha do atributo, do limiar e da intensidade continua submetida à legalidade e ao TPTQ.

9 LIMITES CONSTITUCIONAIS, COMPETÊNCIAS INSTITUCIONAIS E QUANDO NÃO TRIBUTAR

9.1 Legalidade, tipicidade e competência

A incorporação de parâmetros técnicos não permite transferir à Anvisa o juízo de tributabilidade. Os elementos essenciais da obrigação tributária e a definição das categorias sujeitas ao Imposto Seletivo devem decorrer de lei nos termos constitucionais. A autoridade sanitária pode produzir dados, estabelecer métodos analíticos e verificar composição, mas não criar novos fatos geradores nem alterar alíquotas por ato infralegal.

Uma disciplina legislativa baseada em concentração poderia remeter à Anvisa métodos de dosagem, regras de declaração e equivalência entre fontes, desde que o próprio limiar fiscal e seu efeito tributário estivessem definidos em lei. Alteração posterior de parâmetro sanitário não pode produzir majoração automática do tributo. A distinção preserva o conhecimento técnico sem dissolver a legalidade.

Essa separação institucional também impede confundir evidência sanitária com decisão fiscal. À Anvisa cabe avaliar risco e regular segurança. Ao Congresso cabe decidir se a combinação de risco, dimensão coletiva, alternativas regulatórias, efeitos econômicos e distribuição do ônus justifica a incidência. À administração tributária cabe aplicar e fiscalizar a norma. A complementaridade de competências não autoriza delegação aberta.



9.2 Igualdade e correlação entre critério e finalidade

A igualdade exige correlação entre o critério de discrimen e a finalidade da intervenção. Se o objetivo fosse reduzir exposição à cafeína, o teor de açúcar seria critério inadequado para distinguir produtos com carga psicoestimulante semelhante. Da mesma forma, denominações comerciais são manipuláveis e não expressam necessariamente risco.

Atributos como dose, concentração e forma de apresentação oferecem maior correspondência material, mas ainda precisam ser escolhidos com base em evidência. A especificidade técnica não corrige, por si, uma finalidade insuficientemente demonstrada. O TPTQ antecede a igualdade de calibragem.

9.3 Proporcionalidade, autonomia e regressividade

A distinção entre externalidades, internalidades e dano privado também reduz o risco de paternalismo. A literatura econômica admite tributação corretiva de internalidades quando há problemas de autocontrole, informação ou inconsistência temporal (GRUBER; KŐSZEGI, 2001; O'DONOGHUE; RABIN, 2006). Esse argumento, porém, não converte toda escolha arriscada em falha decisória. Para adquirir relevância jurídica, a internalidade precisa ser demonstrada no comportamento e no mercado concretamente atingidos.

Essa cautela é particularmente importante para produtos lícitos e socialmente incorporados. A autonomia protege não apenas decisões consideradas saudáveis, mas também escolhas que envolvem custos privados conhecidos. A intervenção se torna mais justificável à medida que o dano se projeta sobre terceiros, que a decisão é marcada por assimetria informacional qualificada ou que se demonstra erro previsível de autocontrole. Fora dessas hipóteses, o argumento sanitário corre o risco de substituir a preferência do consumidor pela preferência estatal.

A proporcionalidade atua em três níveis. Na adequação, pergunta-se se o instrumento pode contribuir para reduzir exposição ou reformular produtos. Na necessidade, compara-se a tributação com alternativas menos gravosas. Na proporcionalidade em sentido estrito, avaliam-se benefícios sanitários, custos econômicos, liberdade individual e distribuição do ônus. O caso da cafeína falha especialmente nos dois últimos planos, porque a suficiência da regulação existente não foi afastada e os efeitos distributivos são pouco conhecidos.

A objeção de paternalismo é relevante. O fundamento do Imposto Seletivo não pode ser reprovação moral de uma escolha lícita, nem a premissa de que o Estado sempre sabe o que é melhor para o consumidor. A genealogia dos “impostos do pecado” mostra por que essa distinção é



necessária (VASQUES, 1999). A finalidade constitucional é reduzir prejudicialidade à saúde ou ao meio ambiente, não punir preferências.

Também é frágil justificar o tributo como meio de arrecadar recursos para tratar as consequências do consumo. No regime constitucional brasileiro, impostos não se estruturam, em regra, por vinculação específica de receita. A legitimação deve residir na relação entre instrumento e finalidade preventiva, e não em narrativa compensatória sobre financiamento de despesas.

Alguns fundamentos, contudo, podem justificar maior intervenção: proteção de menores, correção de assimetrias informacionais qualificadas e indução da oferta quando o risco depende estruturalmente da composição. Mesmo nesses casos, se a informação, a restrição etária ou o limite de composição forem suficientes, a tributação continua desnecessária.

A regressividade exige análise mais cuidadosa do que a simples comparação da parcela de renda gasta no tributo. Allcott, Lockwood e Taubinsky (2019b) mostram que efeitos distributivos de tributos corretivos dependem de elasticidade, concentração do consumo, intensidade das internalidades e resposta dos diferentes grupos à política. Isso não autoriza presumir progressividade de bem-estar no caso brasileiro. Sem dados sobre renda, padrões de uso e resposta ao preço dos consumidores de suplementos cafeinados, o sexto requisito permanece aberto. Uma eventual política deveria, além de estudar o ônus monetário, preservar substitutos de menor risco e monitorar migração para mercados informais.

9.4 Precaução e o limite negativo da extrafiscalidade

O princípio da precaução não resolve a escolha do instrumento. Diante de incerteza e possibilidade de dano, pode justificar monitoramento, coleta de dados, advertências, restrições de publicidade ou composição. Não decorre daí, automaticamente, a necessidade de imposto. Quanto maior a incerteza sobre externalidades e resposta ao preço, mais frágil se torna a precaução como fundamento exclusivo de oneração.

Quatro situações afastam a tributação. A primeira é a suficiência de instrumento menos gravoso. A segunda é a fragilidade da evidência. A terceira é a impossibilidade de calibragem confiável, capaz de produzir sobre-inclusão e sub-inclusão. A quarta é, paradoxalmente, a gravidade extrema do risco: se a comercialização for sanitariamente inaceitável, a resposta correta é regular ou restringir, não transformar o risco em produto disponível mediante pagamento adicional.

Essa função negativa é central. Uma teoria madura da extrafiscalidade precisa fornecer critérios para tributar e para não tributar. Sem essa dupla função, a cláusula constitucional de



prejudicialidade corre o risco de ser lida como autorização aberta para moralização econômica de comportamentos privados.

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A EC nº 132/2023 introduziu no sistema tributário brasileiro uma competência que se define materialmente pela prejudicialidade à saúde ou ao meio ambiente. Essa inovação amplia a importância da extrafiscalidade, mas amplia também o ônus de justificação. O fato de a ciência identificar risco não significa que o Direito Tributário deva convertê-lo em incidência.

O artigo propôs distinguir risco sanitário de prejudicialidade tributariamente qualificada. O TPTQ organiza essa passagem por seis requisitos cumulativos: consistência do risco, dimensão coletiva, especificidade, necessidade, adequação extrafiscal e proporcionalidade distributiva. A estrutura impede que a discussão comece pela alíquota ou pelo limiar antes de demonstrar que o tributo é o instrumento correto.

A cafeína concentrada e os suplementos psicoestimulantes mostram a utilidade do teste. A evidência sustenta que determinadas doses, horários e formas de exposição podem afetar sono e ansiedade, e que apresentações concentradas merecem cuidado regulatório. Também é possível identificar atributos objetivos de dose e composição. Essas constatações satisfazem parcialmente o requisito de risco e, em tese, o de especificidade.

Faltam, porém, elementos decisivos. Não há base nacional representativa suficiente para demonstrar a dimensão coletiva específica do consumo de suplementos cafeinados, estimar externalidades fiscais ou identificar internalidades comportamentais em escala relevante; não foi demonstrada a insuficiência dos instrumentos sanitários disponíveis; a resposta do mercado a uma eventual tributação permanece incerta; e os efeitos distributivos não são conhecidos em grau suficiente. Por isso, o TPTQ não é superado no estado atual das evidências.

A experiência comparada reforça essa conclusão cautelosa. O Reino Unido mostra que desenho em degraus pode induzir reformulação, mas em mercado e atributo distintos. A França evidencia o risco de limiar mal calibrado. A Eslováquia demonstra viabilidade técnica de critérios por concentração e forma. Hungria e Canadá lembram que restrição etária, limite de composição e advertência podem cumprir a finalidade sem tributação. Nenhuma dessas experiências, isoladamente, transfere ao Brasil a resposta normativa.

A Matriz de Risco Psicoestimulante permanece útil, mas sua posição é subsidiária. Se evidências futuras alterarem o resultado do TPTQ, a matriz poderá organizar a calibragem por



intensidade e forma de exposição, composição, padrão previsível de consumo e qualidade da evidência. A literatura sobre desenho de tributos por atributo reforça essa etapa; não a antecipa. Hoje, transformar a matriz diretamente em tabela de alíquotas inverteria a sequência lógica da justificação.

A conclusão alcançada não congela a avaliação. Novas formulações, mudanças de mercado, dados epidemiológicos e estudos de resposta ao preço podem modificar o resultado. O mérito do teste está precisamente em tornar explícitas as condições de revisão. Um sistema constitucional de tributação sanitária deve ser capaz de ampliar a intervenção quando o risco coletivo e a eficácia do instrumento forem demonstrados e de recuá-la quando a regulação ordinária oferecer resposta suficiente.

A circunstância de a cafeína não integrar, hoje, categoria autônoma do Imposto Seletivo não enfraquece o problema de pesquisa. Ao contrário, permite usá-la como caso-limite para testar o alcance material do art. 153, VIII, sem confundir descrição do direito vigente com defesa de uma incidência já aprovada. O resultado negativo também é resultado jurídico: mostra que uma competência constitucional fundada em prejudicialidade precisa conservar capacidade de excluir casos.

Nem todo risco sanitário constitui prejudicialidade tributariamente qualificada. A existência do risco abre a análise; não a encerra. Antes de perguntar quanto tributar determinado produto, o legislador precisa responder a uma pergunta anterior e mais exigente: esse risco deve ser tributado?



REFERÊNCIAS

- ADAMY, Pedro. Extrafiscalidade na Reforma Tributária: essencialidade rígida e o fim da função promocional do Direito Tributário. *Revista Direito Tributário Atual*, n. 58, p. 410-431, 2024. DOI: 10.46801/2595-6280.58.18.2024.2660.
- AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA). Instrução Normativa nº 28, de 26 de julho de 2018. Estabelece as listas de constituintes, de limites de uso, de alegações e de rotulagem complementar dos suplementos alimentares. Brasília, DF: Anvisa, 2018.
- AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA). Instrução Normativa nº 281, de 22 de fevereiro de 2024. Estabelece a forma de regularização das diferentes categorias de alimentos e embalagens e a documentação a ser apresentada. Brasília, DF: Anvisa, 2024.
- AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA). Resolução da Diretoria Colegiada – RDC nº 243, de 26 de julho de 2018. Dispõe sobre os requisitos sanitários dos suplementos alimentares. Brasília, DF: Anvisa, 2018.
- AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA). Resolução da Diretoria Colegiada – RDC nº 843, de 22 de fevereiro de 2024. Dispõe sobre a regularização de alimentos e embalagens sob competência do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária destinados à oferta no território nacional. Brasília, DF: Anvisa, 2024.
- ALLCOTT, Hunt; LOCKWOOD, Benjamin B.; TAUBINSKY, Dmitry. Regressive sin taxes, with an application to the optimal soda tax. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 134, n. 3, p. 1557-1626, 2019b. DOI: 10.1093/qje/qjz017.
- ALLCOTT, Hunt; LOCKWOOD, Benjamin B.; TAUBINSKY, Dmitry. Should we tax sugar-sweetened beverages? An overview of theory and evidence. *Journal of Economic Perspectives*, v. 33, n. 3, p. 202-227, 2019a. DOI: 10.1257/jep.33.3.202.
- AMBRA, Deivison Roosevelt do Couto. A função extrafiscal do Imposto Seletivo sob a ótica da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a extrafiscalidade tributária. *Revista Direito Tributário Atual*, n. 60, p. 116-137, 2025. DOI: 10.46801/2595-6280.60.5.2025.2758.
- ANDRADE, José Maria Arruda de. Imposto seletivo e pecado: juízos críticos sobre tributação saudável. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Tributário, 2024.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2023.
- BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços, a Contribuição Social sobre Bens e Serviços e o Imposto Seletivo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2025.
- BRASIL. Lei Complementar nº 227, de 14 de janeiro de 2026. Altera a Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2026.
- CLARK, Ian; LANDOLT, Hans-Peter. Coffee, caffeine, and sleep: a systematic review of epidemiological studies and randomized controlled trials. *Sleep Medicine Reviews*, v. 31, p. 70-78, 2017. DOI: 10.1016/j.smrv.2016.01.006.



COLCHERO, M. Arantxa; POPKIN, Barry M.; RIVERA, Juan A.; NG, Shu Wen. Beverage purchases from stores in Mexico under the excise tax on sugar sweetened beverages: observational study. *BMJ*, v. 352, h6704, 2016. DOI: 10.1136/bmj.h6704.

EFSA PANEL ON DIETETIC PRODUCTS, NUTRITION AND ALLERGIES (NDA). Scientific Opinion on the safety of caffeine. *EFSA Journal*, v. 13, n. 5, art. 4102, 2015. DOI: 10.2903/j.efsa.2015.4102.

ESLOVÁQUIA. Zákon o dani zo sladených nealkoholických nápojov [Lei relativa à tributação das bebidas não alcoólicas edulcoradas]. Em vigor desde 1º de janeiro de 2025. Notificação nº 26262 ao Sistema de Informação sobre Regulamentações Técnicas da União Europeia (TRIS). Disponível em: <https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/>. Acesso em: 28 ago. 2026.

FOLLONI, André. Competência tributária do Imposto Seletivo: o texto e seus contextos. *Revista Direito Tributário Atual*, n. 57, p. 617-642, 2024. DOI: 10.46801/2595-6280.57.25.2024.2606.

FOOD AND DRUG ADMINISTRATION (FDA). Highly concentrated caffeine in dietary supplements: guidance for industry. Docket FDA-2018-D-1189. Silver Spring: FDA, 2018.

FOOD AND DRUG ADMINISTRATION (FDA). Spilling the beans: how much caffeine is too much? Silver Spring: FDA, 2024. Disponível em: <https://www.fda.gov/consumers/consumer-updates/spilling-beans-how-much-caffeine-too-much>. Acesso em: 28 ago. 2026.

FRANÇA. ASSEMBLÉE NATIONALE. Amendements ao Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 relativos à contribuição sobre bebidas contendo cafeína. Paris, 2013.

FUENTEALBA GARRIDO, Javiera et al. Efecto de las bebidas energéticas en la salud mental de adolescentes y jóvenes: revisión sistemática. *Sanus*, v. 9, n. 1, 2024. DOI: 10.36789/revsanus.vi1.438.

GARDINER, Carissa et al. The effect of caffeine on subsequent sleep: a systematic review and meta-analysis. *Sleep Medicine Reviews*, v. 69, art. 101764, 2023. DOI: 10.1016/j.smr.2023.101764.

GODOI, Marciano Seabra de. Extrafiscalidade y sus límites constitucionales. *Revista Internacional de Direito Tributário da Associação Brasileira de Direito Tributário*, Belo Horizonte, v. 1, p. 219-262, 2004.

GOULDER, Lawrence H.; PARRY, Ian W. H. Instrument choice in environmental policy. *Review of Environmental Economics and Policy*, v. 2, n. 2, p. 152-174, 2008. DOI: 10.1093/reep/ren005.

GRUBER, Jonathan; KÖSZEGI, Botond. Is addiction “rational”? Theory and evidence. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 116, n. 4, p. 1261-1303, 2001. DOI: 10.1162/003355301753265570.

GRUMMON, Anna H.; LOCKWOOD, Benjamin B.; TAUBINSKY, Dmitry; ALLCOTT, Hunt. Designing better sugary drink taxes. *Science*, v. 365, n. 6457, p. 989-990, 2019. DOI: 10.1126/science.aav5199.

HUNGRIA. Decreto Governamental nº 162/2025 e Decreto nº 27/2025 do Ministério da Agricultura, ambos de 23 de junho de 2025. Restrições à venda a menores e à rotulagem de bebidas energéticas. Notificações nº 26083 e nº 26084 ao Sistema TRIS da União Europeia.



- IMMORDINO, Giovanni; MENICHINI, Anna Maria C.; ROMANO, Maria Grazia. Taxing and regulating vices. *The Scandinavian Journal of Economics*, v. 122, n. 2, p. 622-647, 2020. DOI: 10.1111/sjoe.12334.
- KAUR, Simone et al. Consumption of energy drinks is associated with depression, anxiety, and stress in young adult males: evidence from a longitudinal cohort study. *Depression and Anxiety*, v. 37, n. 11, p. 1089-1098, 2020. DOI: 10.1002/da.23090.
- KHOUIA, Claire et al. Consumption and effects of caffeinated energy drinks in young people: an overview of systematic reviews and secondary analysis of UK data to inform policy. *BMJ Open*, v. 12, n. 2, e047746, 2022. DOI: 10.1136/bmjopen-2020-047746.
- LIU, Chen et al. Caffeine intake and anxiety: a meta-analysis. *Frontiers in Psychology*, v. 15, 2024. DOI: 10.3389/fpsyg.2024.1270246.
- MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Ciência do direito tributário, economia comportamental e extrafiscalidade. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 8, n. 2, p. 639-659, 2018.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). Fiscal policies for diet and prevention of noncommunicable diseases: technical meeting report, 5-6 May 2015, Geneva, Switzerland. Geneva: OMS, 2016.
- O'DONOGHUE, Ted; RABIN, Matthew. Optimal sin taxes. *Journal of Public Economics*, v. 90, n. 10-11, p. 1825-1849, 2006. DOI: 10.1016/j.jpubeco.2006.03.001.
- PEDROSA, Iago et al. Padrões de consumo de bebidas energéticas e suplementos alimentares à base de cafeína por frequentadores de academias. *Revista Ciências em Saúde*, v. 10, n. 4, p. 54-61, 2020. DOI: 10.21876/rcshci.v10i4.976.
- SANTOS, Flavio Felipe Pereira Vieira dos; PONZILACQUA, Marcio Henrique Pereira. O Imposto Seletivo: a dimensão arrecadatória de um imposto (pretensamente) indutor. *Revista da AGU*, v. 24, n. 3, 2025. DOI: 10.25109/2525-328X.v.24.n.03.2025.3670.
- SANTÉ CANADA. Boissons énergisantes contenant de la caféine. Ottawa: Gouvernement du Canada. Disponível em: <https://www.canada.ca/fr/sante-canada/services/aliments-nutrition/aliments-supplementes/boissons-energisantes-contenant-cafeine.html>. Acesso em: 28 ago. 2026.
- SCARBOROUGH, Peter et al. Impact of the announcement and implementation of the UK Soft Drinks Industry Levy on sugar content, price, product size and number of available soft drinks in the UK, 2015-19: a controlled interrupted time series analysis. *PLOS Medicine*, v. 17, n. 2, e1003025, 2020. DOI: 10.1371/journal.pmed.1003025.
- SCHOUERI, Luís Eduardo. Normas tributárias indutoras e intervenção econômica. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- TEMPLE, Jennifer L. et al. The safety of ingested caffeine: a comprehensive review. *Frontiers in Psychiatry*, v. 8, art. 80, 2017. DOI: 10.3389/fpsyt.2017.00080.
- VASQUES, Sérgio. Os impostos do pecado: o álcool, o tabaco, o jogo e o fisco. Coimbra: Almedina, 1999.
- VIDOR, Diogo de Barros; BERNARDES, Lucas Maciel. Imposto Seletivo: reflexões a partir da perspectiva do controle da extrafiscalidade. *Revista de Direitos Fundamentais e Tributação*, v. 7, n. 2, 2024. DOI: 10.47319/rdft.v7n2.97.



WIKOFF, Daniele et al. Systematic review of the potential adverse effects of caffeine consumption in healthy adults, pregnant women, adolescents, and children. Food and Chemical Toxicology, v. 109, p. 585-648, 2017. DOI: 10.1016/j.fct.2017.04.002.