

COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 4, DE 2015

Institui a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) incidente sobre a fabricação ou a importação de tabaco e seus derivados, para o custeio de ações de tratamento aos doentes vítimas do tabagismo.

Autor: DEPUTADO ALESSANDRO MOLON

Relator: DEPUTADO HEITOR SCHUCH

I - RELATÓRIO

O projeto de Lei em análise institui a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) sobre a fabricação e/ou importação de tabaco e seus derivados, para o custeio de ações de tratamento aos doentes vítimas de tabagismo.

Em apertada síntese, a justificativa do eminente Deputado destaca que o Ministério da Saúde gasta, anualmente, R\$ 338 milhões de reais com tratamentos quimioterápicos que seriam relacionados a supostas doenças derivadas do consumo de produtos fumígenos.

A propositura foi despachada às Comissões de Seguridade Social e Família; Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54, RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD), sendo matéria sujeita à apreciação do Plenário.

Passa-se à análise do mérito da matéria, sem prejuízo de análise de alguns aspectos constitucionais e de juridicidade de natureza preliminar o que não

prejudica nem se sobrepõe à competência da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania dessa casa nas suas atribuições regimentais.

II – VOTO DO RELATOR

Há uma grande violação do direito fundamental das fabricantes e dos importadores de charutos, cigarrilhas, cigarros de fumo (tabaco) ou de seus sucedâneos que fabricarem e comercializarem produtos lícitos em território nacional.

Isto porque, é evidente que, ao propor a assunção das despesas do SUS, o núcleo essencial da livre Iniciativa das empresas fabricantes e comercializadoras de derivados do tabaco é francamente violado: elas não podem ser obrigadas a financiar o desmantelamento de seu próprio negócio. Trata-se de restrição "insuportável" a direito fundamental.

O referido PL pretende que a fabricação e a importação de tabaco e seus derivados sejam oneradas com uma alíquota de 2% de CIDE, incidente sobre “o valor do resultado do exercício, encerrado em 31 de dezembro de cada ano, antes da provisão para o Imposto sobre a Renda”. Em sua justificativa, sustenta o autor que o valor da arrecadação teria o condão de financiar o tratamento e a prevenção de doenças supostamente causadas pelo tabaco e seus derivados.

Ocorre que a exação pretendida pelo Projeto de Lei Complementar em questão não é de prosperar, haja vista não haver referibilidade na CIDE que se pretende instituir, uma vez que não há correlação entre os contribuintes do tributo e algum benefício a eles destinado. O contribuinte, no caso, não é beneficiário da CIDE, mas, ao contrário, é prejudicado por ela. Tal ausência de referibilidade destoa, inclusive, de todas as demais CIDE’s atualmente existentes, em que o contribuinte e o setor econômico no qual está inserido são beneficiados com os recursos captados (ex.: CIDE-combustíveis, CONDECINE, FUST etc.).

A mecânica descrita no PLP, de compensação e de dedução de recursos é muito semelhante à existente em alguns impostos, o que revela um indício

que aponta em direção à sua natureza jurídica de imposto e não de contribuição. Neste sentido, a julgar que se trataria de imposto cujo produto de sua arrecadação está vinculado a fundo específico, fica patente a constitucionalidade, nos termos do art. 167, IV, CRFB-88.

Com relação aos dados que sugerem haver um uso excessivo do tabaco a justificar uma intervenção por meio de CIDE, cabe ressaltar que os princípios da seletividade e a extrafiscalidade, aplicáveis aos tributos que compõem a tributação de cigarros, já possuem o condão de desestimular o seu consumo.

Neste sentido é que sendo o cigarro um produto não essencial, seu tratamento tributário já conta com alíquotas mais elevadas de IPI e ICMS, as quais, com objetivos indiscutivelmente extrafiscais, controlam a demanda do produto, pelo aumento de carga tributária. Insta mencionar que no caso do IPI, especificamente, o ajuste pode ser feito por ato do próprio Executivo, tornando-se, portanto, inócuia a criação de uma CIDE para fins de desestímulo ao consumo.

Finalmente, não se pode deixar de observar que, ao incidir sobre a fabricação e a importação de tabaco e seus derivados, a CIDE configura *bis in idem* em relação a uma série de outras espécies tributárias (imposto de importação, IPI), violando, inclusive, e, principalmente, a capacidade contributiva das importadoras, fabricantes e comercializadoras de produtos derivados do tabaco, já especialmente sacrificadas pela alta carga tributária incidente no setor.

A grande maioria dos tributos existe para que o Poder Público desempenhe suas atribuições típicas. Por outro lado, a CIDE, em especial, existe para o fomento de atividades econômicas privadas. Ora, a manutenção do sistema público de saúde não é definitivamente atividade econômica que possa ser fomentada ou controlada por intermédio de CIDE. Vê-se, portanto, de modo claro e conforme já mencionado acima, que se está criando verdadeiro imposto - tanto é assim que a receita proveniente do tributo criado se destina a financiar serviços públicos-, com o agravante de vincular sua arrecadação a despesa específica (saúde), contrariando o preceito constitucional, o que não é de se admitir.

Embora a unidade de tratamento de saúde realize uma classificação da doença indicada pelo paciente, fato é que esta é uma avaliação superficial que desconsidera os diversos fatores de risco que podem corroborar para o desenvolvimento de uma patologia.

O consumo de cigarro é apenas um dentre os milhares de fatores (poluição, alimentação inadequada, consumo de bebidas alcóolicas etc.) que podem potencializar o desenvolvimento de doenças. Ainda que seja inegável os riscos relacionados ao seu consumo, o cigarro não é causa única e/ou exclusiva para o desenvolvimento das milhares de doenças que são a ele relacionadas no momento de cadastro do paciente nas unidades de saúde.

É nesse sentido, aliás, que o próprio Poder Judiciário tem refutado constantemente os pedidos de indenização de fumantes e ex-fumantes, refutando a existência de nexo de causalidade entre as doenças apontadas e o consumo de produtos derivados do tabaco. Todas as ações propostas por fumantes no Brasil foram encerradas com decisões negando o pedido de indenização.

Esclarecemos ainda que a presente medida não se mostra idônea a resolver o gravíssimo problema do contrabando/mercado ilegal, vejamos.

É de elementar sabença que o comércio ilegal de cigarros vem crescendo nos últimos anos e hoje já domina quase metade do mercado total desses produtos fumígenos no país. Levando-se em conta que uma das inúmeras e principais razões para a manutenção desse crescimento é o alto preço dos cigarros ditos lícitos – cujos fabricantes possuem o Registro Especial concedido de pela Receita Federal da Fazenda Nacional, bem como suas marcas possuem o aval da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, praticados no mercado, esta medida serviria para aumentar ainda mais a discrepância de valor entre o cigarro legal e o ilícito.

Nesse sentido, uma vez implementado o projeto de Lei em comento, a incidência da CIDE-Fumo causaria reflexos diretos ao consumidor final, com o consequente aumento do preço do produto nos varejos do País e a migração de consumidores para o mercado ilegal.

Conforme aponta a boa doutrina, toda e qualquer arrecadação estatal por meio da incidência de tributos deve ser implementada meticulosamente, sob pena de prejudicar o próprio ente federativo. Explica-se: no afã de incrementar as receitas estatais, eleva-se ou institui-se sem qualquer critério alíquotas tributárias, o que pode causar efeito inverso ao desejado.

Sabe-se que uma alíquota instituída em 0%, por óbvio, não trará qualquer receita tributária ao Estado. Na contramão, a aplicação de uma alíquota de 100% também não gerará receita alguma, uma vez que não haverá incentivo para o sujeito passivo da obrigação tributária em sua atividade. Conclui-se então que, entre os dois percentuais destacados, haverá uma alíquota que atingirá o ápice de arrecadação. Trata-se da teoria comumente utilizada pelos especialistas tributários chamada Curva de Laffer. Ela é tipicamente representada por um gráfico estilizado em parábola que começa em 0%, eleva-se a um valor máximo em determinada alíquota intermediária, e cai novamente ao ponto 0 (zero) com uma alíquota de 100%. Portanto, o resultado potencial da curva de Laffer é que, aumentando as alíquotas além de certo ponto, torna-se improdutiva a arrecadação estatal, à medida que a receita também passa a diminuir.

No caso do mercado de cigarros – diga-se extremamente saturado pela incidência de impostos – não há mais espaço para o incremento de tributos, sob pena de contribuir contundentemente para aumentar ainda mais a fatia do mercado dominada pelos produtos ilícitos. Como não poderia deixar de ser, os cigarros vendidos à margem da legislação causam inúmeros e desconhecidos danos à saúde pública, na medida em que não sofrem qualquer controle regulatório por parte dos órgãos fiscalizadores. Nessa esteira, o montante a ser arrecadado por meio da CIDE-Fumo, que se destinaria à princípio ao tratamento da saúde coletiva, seria também o responsável por aumentar ainda mais os danos à coletividade, quando do aumento do consumo dos produtos ilícitos, consequência inevitável do incremento tributário.

Desta forma, pode-se dizer que o aumento do mercado ilegal de cigarros é consequência direta e necessária da instituição de novo tributo.

Pelo exposto, voto pela rejeição do Projeto de Lei Complementar nº 4, de 2015.

Sala da Comissão, em de de 2018.

Deputado HEITOR SCHUCH
Relator