

COMISSÃO DE FINANÇAS E DE TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 513, DE 1999

(APENSOS PL 708 DE 1999, PL 798, DE 1999 E PL 3.129, DE 2000)

Institui o ressarcimento obrigatório aos estabelecimentos públicos de saúde, pelas indústrias de cigarros e derivados do tabaco, das despesas com o tratamento de pacientes portadores de doenças provocadas ou agravadas pelo fumo e seus derivados.

Autor: Deputado CUNHA BUENO

Relator: Deputado MUSSA DEMES

I - RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei nº 513, de 1999, de autoria de Sua Excelência, o nobre Deputado Cunha Bueno, o qual institui o ressarcimento obrigatório aos estabelecimentos públicos de saúde, pelas indústrias de cigarros e derivados do tabaco, das despesas com o tratamento de pacientes portadores de doenças provocadas ou agravadas pelo fumo e seus derivados.

Sua Excelência justifica o Projeto sob o argumento de que a medida proposta é uma entre várias que devem ser tomadas pela sociedade no sentido da eliminação do tabagismo, cujos malefícios já estão por demais atestados pelo conhecimento científico produzido mundialmente. Segundo o autor, não é justo que todos os cidadãos contribuintes, particularmente, os não-fumantes, arquem com os custos decorrentes do tratamento de doenças provocadas ou agravadas pelo fumo, cabendo às indústrias assumir integralmente esse ônus.

Por tratarem de matérias conexas, foram apensados à proposição em epígrafe os Projetos de Lei nº 708, de 1999, nº 798, de 1999 e nº 3.129, de 2000.

O Projeto de Lei nº 708, de 1999, de autoria do nobre Deputado Carlito Merss, prevê o ressarcimento de forma global, isto é, calculado com base na soma das despesas havidas com os atendimentos, diretamente ao Ministério da Saúde, enquanto gestor nacional e co-financiador do Sistema Único de Saúde.

O Projeto de Lei nº 798, de 1999, do nobre Deputado Silas Câmara, estabelece a obrigatoriedade de ressarcimento às indústrias instaladas ou com representação no Brasil, determinando que os recursos deverão ser destinados exclusivamente para os órgãos envolvidos no tratamento dos doentes. Prevê, para os casos de óbito decorrentes de doenças causadas pelo fumo, a indenização dos herdeiros da vítima pelas indústrias tabagistas.

O Projeto de Lei nº 3.129, de 2000, de autoria do nobre Deputado Dr. Hélio, prevê o ressarcimento das despesas com hospitalização e destina vinte por cento desses recursos às instituições de pesquisa ou de prevenção das doenças provocadas pelo fumo e para a recuperação de dependentes de drogas.

Os Projetos foram inicialmente aprovados pela Comissão de Economia, Indústria e Comércio – CEIC, nos termos do Substitutivo apresentado e, em seguida, encaminhados à Comissão de Seguridade Social e Família – CSSF, onde foram aprovados nos termos do substitutivo da CEIC, com quatro subemendas.

Segundo o Projeto original, o ressarcimento deveria ser feito diretamente ao Sistema Único de Saúde, de forma proporcional e solidária, pelas indústrias fabricantes de cigarros, tendo por base laudo emitido por junta médica que caracterize o vínculo entre a doença e o uso de tabaco, além dos comprovantes das despesas efetivamente realizadas.

A subemenda nº 01 da CSSF propõe que tais repasses sejam realizados ao Fundo Nacional de Saúde, que efetuará posterior rateio dos recursos para Estados, Distrito Federal e Municípios, segundo percentuais definidos pelo órgão gestor nacional do SUS.

O Projeto, em seu art. 2º, relaciona as doenças consideradas como provocadas ou agravadas pelo uso de cigarro ou de outros produtos derivados do tabaco.

A subemenda nº 2 da CSSF propõe a supressão do referido dispositivo.

A Proposição vem a esta Comissão para, além do exame do mérito, apreciar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual, nos termos dos arts. 32, X, e 53, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (CFT) que “*estabelece procedimentos para o exame da compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira*”, aprovada pela CFT em 29 de maio de 1996.

II - VOTO DO RELATOR

Todos os Projetos de Lei em epígrafe prevêm o ressarcimento de despesas públicas pelos fabricantes de cigarro, razão pela qual não há impacto orçamentário ou financeiro públicos.

Entretanto, em relação ao mérito, os projetos e o substitutivo da Comissão de Economia, Indústria e Comércio devem ser rejeitados, pelas razões a seguir expostas.

A cobrança, pelo Estado, de qualquer valor do cidadão brasileiro que não seja decorrente de infração à lei ou de contrato somente pode ter a natureza de tributo, conforme o define o Código Tributário Nacional em seu art. 3º, *in verbis*:

Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada

Dentre as espécies tributárias de competência da União, tal cobrança somente poderia se dar no uso da chamada competência residual, seja sob a forma de impostos, seja sob a forma de contribuições sociais.

Em relação aos impostos, estes devem ser instituídos mediante lei complementar, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos impostos na Constituição (art. 154, I).

No caso específico, não se trata de criação de imposto, haja vista que os recursos arrecadados têm destino definido, qual seja, o custeio de despesas com saúde pública relacionados ao consumo de fumo e derivados.

Já quanto às contribuições sociais, sendo a saúde pública componente da chamada Ordem Social, estas também devem ser instituídas mediante lei complementar, desde que sejam não-cumulativas e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos impostos ou contribuições previstos na Constituição (art. 195, § 4º, c/c art. 154, I).

Ressaltamos que, apesar de a Constituição Federal fazer a previsão no § 4º do art. 195 de que novas contribuições sejam criadas por lei, é evidente que tal lei somente pode ser a lei complementar, por guardar simetria com a criação de novos impostos, sob pena de se esvaziar o instrumento ordinário de tributação, o imposto, em detrimento de instrumento secundário, a contribuição social.

Assim sendo, ao menos no que se refere à questão tributária, todos os projetos de lei analisados foram apresentado utilizando instrumento inadequado, vez que se trata de lei ordinária e não de lei complementar.

Ademais, não delimitam todos os chamados aspectos da regra de incidência tributária, quais sejam:

- a) o aspecto material – situação que enseja a imposição tributária;
- b) o aspecto temporal – momento no qual se considera ocorrido o fato gerador do tributo, bem como o momento no qual o mesmo deve ser recolhido;
- c) o aspecto quantitativo – mensuração do montante de tributo devido;
- d) o aspecto pessoal – a identificação clara e precisa de quem é o sujeito passivo da imposição tributária; e

e) o aspecto espacial – o local no qual se considera devido o tributo.

Nota-se, à guisa de exemplo, que os projetos não especificam a base de cálculo ou a alíquota a partir da qual seria devido o valor do tributo devido, nem tampouco o momento no qual deve ser feito o recolhimento.

Além disso, há que se ressaltar que a instituição de novo tributo, pela União, sobre a fabricação de cigarros, pode vir a caracterizar confisco, tendo em vista a já elevada tributação.

Também é evidente que, quanto maior a carga fiscal sobre o setor, maior será a sonegação no setor e o contrabando do produto. Lembra-se, aqui, que já existem diversas outras contribuições da União, de mesma natureza da que se poderia instituir, que atingem os produtores de fumo e derivados, a saber: Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social, Contribuição para o Programa de Integração Social, Contribuição sobre Folha de Salários e demais rendimentos e Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira.

Deve-se levar em conta que o aumento da carga fiscal terá pouco ou nenhum efeito sobre as indústrias do ramo, pois, essas consistem, na generalidade dos países, em oligopólios e, por essa razão, podem lançar no mercado cigarros com menor qualidade, a fim de manter aqueles consumidores que, de outro modo, deixariam de consumir o produto.

Por se tratar de um produto com demanda inelástica, haja vista tratar-se de um vício, o aumento no imposto seria compensado por um aumento mais que proporcional no preço do cigarro, como forma de a indústria de cigarros cobrir a diminuição de receitas com o menor ingresso no mercado de novos consumidores do produto.

Feitas essas considerações, voto pela não-implicação dos Projetos de Lei nºs 513, 708, e 798, todos de 1999, do Projeto de Lei nº 3.129, de 2000, e do substitutivo ao Projeto de Lei nº 513, de 1999, aprovado pela Comissão de Economia, Indústria e Comércio, e, no mérito, pela rejeição dos Projetos de Lei nºs 513, 708, e 798, todos de 1999, do Projeto de Lei nº 3.129, de 2000, e do substitutivo ao Projeto de Lei nº 513, de 1999.

Sala da Comissão, em de de 2005.

Deputado MUSSA DEMES
Relator

2005_673_Mussa Demes_240