

Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio

PROJETO DE LEI Nº 192, DE 2007

Institui Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico destinada a financiar programas de prevenção e tratamento de doenças provocadas pelo uso de bebidas alcoólicas e de produtos derivados do tabaco.

Autor: Deputado Sandes Júnior

Relator: Deputado Vicentinho Alves

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 192, de 2007, de autoria do deputado Sandes Júnior, visa Instituir Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico destinada a **financiar programas de prevenção e tratamento de doenças provocadas pelo uso de bebidas alcoólicas e de produtos derivados do tabaco (CIDE – Tabaco e Bebidas Alcoólicas)**.

A *CIDE – Tabaco e Bebidas Alcoólicas* incidirá sobre a **venda** de bebidas alcoólicas, qualquer que seja o seu teor de álcool, e de produtos derivados do tabaco, efetuados pelo produtor, bem como a **importação** dos referidos produtos.

O Projeto estabelece a base de cálculo, quem são os contribuintes, a alíquota, os prazos de pagamento, os responsáveis solidários, a competência pela administração, pela fiscalização e pela cobrança, além do destino da Contribuição.



4D80CA5B05

Na sua Justificativa, o autor do Projeto explica que, por meio da instituição da *CIDE – Tabaco e Bebidas Alcoólicas*, ele busca direcionar recursos para o tratamento de doenças relacionadas ao consumo dessas substâncias, e com isso minorar graves problemas sociais e econômicos daí decorrentes, tais como a violência, os acidentes de trânsito, as dependências ao álcool e ao fumo, as deficiências de aprendizado e as perdas de produtividade, entre outras.

De acordo com seu Projeto de Lei, os recursos adicionais para o custeio dos tratamentos de doenças decorrentes do uso de bebidas alcólicas e de cigarros (principalmente cardiopatias e câncer) virão de instituição de CIDE, conforme delineado no artigo 149 da Constituição Federal. Tal Contribuição atua como **instrumento interventivo**, que deve ser adotado apenas **excepcionalmente** e quando detectada **necessidade de intervenção estatal em determinado mercado**. Acredita-se que a finalidade para a qual se pretende instituir a *CIDE – tratamento de doenças relacionadas ao uso de bebidas alcólicas* – atende a esses princípios. A saúde é chamada na literatura econômica de “bem semipúblico” ou “meritório”, pois gera amplos benefícios sociais e externalidades positivas, que justificam **intervenção parcial ou total por parte do setor público**.

Foram instituídas, recentemente, inúmeras CIDEs, destinadas a financiar fundos e programas, dentre os quais destacam-se o Fundo Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – FNIT e o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação.

Ademais, há proposições, em tramitação na Casa, objetivando criar essas Contribuições e vinculá-las aos mais diversos fins como, por exemplo, ao Fundo de Apoio ao Esporte de Alto Rendimento – FUNDES, ao financiamento de projetos de infra-estrutura e, com teor similar ao do Projeto ora em exame, a ações e serviços públicos de saúde voltados para o tratamento de câncer e doenças cardíacas.

No tocante à saúde, aumentos de preços de bebidas e de



4D80CA5B05

cigarros também têm impacto positivo sobre certas doenças, segundo pesquisas. O aumento de um dólar sobre os impostos de bebidas destiladas, por exemplo, reduziria de 5,4 a 10,8% as mortes resultantes de cirrose hepática. Resultados semelhantes apontam para a relação inversa entre preços de bebidas e lesões ocorridas em locais de trabalho e entre esses preços e violência.

Conclui o nobre autor da Proposição, que a relação entre os preços do álcool e do cigarro e seu consumo são relevantes para orientar tomadores de decisões interessados em reduzir o consumo desses produtos e suas conseqüências adversas. Sendo assim, o Projeto de Lei que apresenta, além de gerar recursos para o tratamento de doenças provocadas pelo uso dessas substâncias, também deverá ter forte impacto sobre o consumo e, conseqüentemente, sobre os males dele decorrentes.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O que deseja o proponente? O previsto no art. 10 de seu Projeto de Lei que explicita que **o produto da arrecadação da CIDE – Tabaco e Bebidas Alcoólicas será totalmente destinado ao Ministério da Saúde**, para aplicação nos programas para tratamento das doenças mencionadas no art. 1º (doenças provocadas pelo uso de bebidas alcoólicas e de produtos derivados do tabaco).

Trata-se pois de mais uma proposição que objetiva combater o consumo de tabaco e de bebidas alcoólicas no país. A causa é boa e tais iniciativas contam com a simpatia pública.

Todavia, não obstante seus bons propósitos, a proposição é questionável devido aos seguintes aspectos:

- **inconstitucionalidade material; e**



4D80CA5B05

- **efeito danoso ao interesse público.**

Apresenta-se a **inconstitucionalidade material** na clara desvirtuação do instrumento utilizado, qual seja, a *Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico*, imposição tributária que não reflete as características constitucionais exigidas para a implementação de tal tributo.

Hoje, nos moldes da Constituição Federal, a *Intervenção do Estado no Domínio Econômico* identifica-se com a ação de coordenar, controlar, regular, regulamentar e fiscalizar a exploração de atividade econômica, para salvaguardar, sobretudo, a *liberdade de iniciativa* e a *livre competição no mercado*. Somente essa forma de atuação do Estado justifica a criação da Contribuição examinada” (Maria Ednalva de Lima, A Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico criada pela Lei 10.168/2000, em Revista Dialética de Direito Tributário, vol. 69, p. 111/3).

Conseqüentemente, a *Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico* é constitucionalmente prevista para **custear atividade promovida pelo Estado com os recursos arrecadados** que resulte em benefício do setor econômico sobre cujos integrantes incide.

Alguns questionamentos cabem aqui para o encadeamento do raciocínio :

- quem são os contribuintes da Contribuição pretendida ?
 - Os fabricantes de bebidas alcoólicas e cigarros.

- que atuação estatal específica prevê esta proposição, relativamente ao **aspecto material** da hipótese de incidência, ou seja, a **comercialização de tais produtos, fabricados no país ou importados?**
 - Nenhuma.



- que benefício para os contribuintes se cria pela (inexistente) atuação estatal?
- Nenhum. Ao contrário, o que pretende a legislação proposta é criar obstáculo à atividade de tais contribuintes, agravando o preço dos produtos – lícitos, ressalte-se - por eles fabricados, confessadamente pretendendo dificultar sua venda.

Verifica-se assim, que o que se tem é o **propósito de promover política pública de desincentivo ao consumo de bebidas alcoólicas e cigarros**. A implementação dessa política pública é um propósito legítimo. O que não é legítimo é impor aos fabricantes de bebidas alcoólicas e cigarros o ônus de custear tal política via Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, à falta de outro instrumento constitucional que legitime a cobrança desse tributo.

Note-se que para o pretendido fim de destinar recursos ao tratamento de doenças atribuíveis ao fumo e ao álcool, a CF/88 não só determinou claramente quais os recursos a utilizar como ainda, a partir da EC 29/2000, veio a permitir a **vinculação de impostos a ações e serviços de saúde**, alterando a redação original do art. 167 da CF/88. Ao assim fazer, teve o legislador constituinte o cuidado de regrar a matéria no próprio texto constitucional, a tanto dedicando fundamentalmente os seguintes dispositivos:

“Art. 198 (...)

§ 2º - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:



4D80CA5B05

I – no caso da União, na forma definida nos termos da Lei Complementar prevista no § 3º;

.....
§ 3º - Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá:

I – os percentuais de que trata o § 2º;”

E, precavendo-se quanto à omissão do legislador infra constitucional em editar a Lei Complementar referida no texto acima transcrito, dispôs no art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT):

“Art. 77 – Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:

I – no caso da União:

a) no ano 2000, o montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde no exercício financeiro de 1999, acrescido de, no mínimo, cinco por cento;

b) do ano 2001 ao ano 2004, o valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto – PIB;

.....
.....
§ 4º - Na ausência da Lei Complementar a que se refere o art. 198 § 3º , a partir do exercício financeiro de 2005, aplicar-se-á à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, o disposto neste artigo.”

Constata-se assim que **os recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde** receberam, pois, do legislador constituinte, tratamento próprio e privilegiado. Mas nada existe nesse tratamento constitucional que legitime usar a espécie tributária Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico para tal propósito.



Demonstrada a inconstitucionalidade da proposição, temos ainda que, reversamente à boa intenção que a originou, seria ela altamente prejudicial ao interesse público, tanto no aspecto financeiro, quanto no da saúde pública.

No aspecto financeiro, cabe refletir sobre o aumento da carga tributária e seus efeitos no consumo de cigarros, produto que tem forte presença no mercado informal.

A alta carga tributária sobre o produto é apontada como a causa determinante do alarmante crescimento do mercado informal, abastecido pela falsificação e pelo contrabando.

Calcula-se que esse mercado informal represente atualmente 29% do mercado total de cigarros no Brasil, e que os tributos sonegados nos diversos níveis do Governo alcancem o expressivo valor de R\$ 1,7 bilhão.

Aumentar a carga tributária, como resultará da aprovação do Projeto, com o propósito de conduzir a um aumento de preço, na errônea suposição de proporcional diminuição do consumo, será inflar ainda mais o mercado marginal.

O resultado efetivo do aumento da carga tributária não será um decréscimo do consumo, mas uma migração do mercado legal para o mercado marginal que, comparativamente, se tornará ainda mais atraente para o consumidor, especialmente o economicamente menos favorecido (que costuma ser igualmente o menos esclarecido), pela maior diferença de preços que se verificará entre o produto legalmente comercializado e o oferecido na marginalidade. Há um ponto de equilíbrio, na carga tributária suportada pelo produto, que não pode ser ultrapassado, sob pena de propiciar-se fantástico incentivo ao mercado informal. E não se trata apenas de uma questão fiscal, mas também de **uma questão de saúde pública**.



A aprovação do Projeto – se constitucional fosse, e não o é, como claramente demonstrado - não só traz em si a possibilidade de gerar efeito tributário oposto ao pretendido, pela migração do consumo para o mercado marginal - como acarretará, com essa migração, e aqui com toda a certeza, a sujeição de um maior número de consumidores a agravados riscos de saúde, decorrentes do uso de produtos fabricados sem qualquer controle sanitário, provenientes de fontes não identificadas, mas certamente inidôneas, ademais fugidivas de qualquer tipo de responsabilidade. Em termos de consumo associado à saúde pública, o Projeto se apresenta como levando inequivocamente a resultado absolutamente contrário ao pretendido.

Pelo conjunto das razões expostas, e ainda que ressaltando as boas intenções de seu autor, não há como possa o Projeto merecer aprovação, sendo meu Voto de Relator pela **Rejeição**.

Sala da Comissão, em de de 2007.

Deputado **Vicentinho Alves**
Relator



4D80CA5B05