

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 82, DE 2007

Cria contribuição de intervenção econômica para custeio de ações de prevenção e tratamento de alcoolismo.

Autor: Deputado Eliene Lima;

Relator: Deputado Alfredo Kaefer.

O nobre Deputado Eliene Lima propõe instituir contribuição de intervenção no domínio econômico destinada a custear despesas com ações de prevenção e tratamento do alcoolismo, incidente sobre o lucro das empresas fabricantes e importadoras de bebidas alcoólicas e sobre os gastos com publicidade e propaganda destinados à promoção comercial desses produtos. O resultado da arrecadação, de acordo com a proposta, seria destinado integralmente aos fundos de saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no âmbito do Sistema Único de Saúde, segundo critérios que levem em conta a população.

De acordo com o autor, o sistema de saúde pública enfrenta reconhecida escassez de recursos para fazer face às mazelas sociais causadas pelo alcoolismo, agravada pelo aumento nos custos do tratamento em bases curativas e assistenciais, decorrente também da ausência de programas educacionais. A proposição busca, nesse contexto, criar condições para a ampliação especialmente de programas de orientação preventiva, para evitar ou reduzir o consumo do álcool.

A matéria, que está sujeita à apreciação do Plenário, em regime de prioridade, foi distribuída às Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC), de Seguridade Social e Família (CSSF), a este Colegiado e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). A CDEIC opinou pela rejeição da proposta, por

considerá-la inconstitucional e contrária ao interesse público. A CSSF, em sentido contrário, manifestou-se pela sua aprovação. Submete-se agora ao exame desta Comissão, que deverá apreciar-lhe o mérito e a adequação financeira e orçamentária, nos termos do art. 54 do Regimento Interno.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cumpra a esta Comissão, antes do exame do mérito, inicialmente apreciar a adequação da proposta ao plano plurianual (PPA), à lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e ao orçamento anual, nos termos do Regimento e da norma interna que “*estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira*”, aprovada em 29 de maio de 1996. De acordo com a referida norma interna, considera-se compatível a proposição que não conflite com o PPA, a LDO, o orçamento anual e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) e adequada, a que a elas se ajuste ou esteja por elas abrangida.

A proposta visa a instituir nova fonte de recursos orçamentários, na forma de contribuição para intervenção no domínio econômico, a fim de financiar gastos na área da saúde pública voltados para a prevenção e tratamento do alcoolismo. O novo tributo incidirá sobre os resultados auferidos por fabricantes e importadores de bebidas alcoólicas e sobre as despesas efetuadas com a publicidade desses produtos.

Vale observar, porém, que os novos recursos arrecadados serão integralmente repassados a Estados e Municípios. Nessa ordem de idéias, não repercute a matéria sobre o orçamento federal, motivo por que, no particular, não tem implicação com aumento ou diminuição de receitas ou de despesas da União, não cabendo, portanto, pronunciamento desta Comissão quanto a sua adequação financeira e orçamentária.

No que tange ao mérito, antes de adentrar o exame das suas especificidades, cumpre avaliar o objetivo geral da proposta, sob

os ângulos da necessidade e da conveniência. A instituição do tributo em questão se destina claramente a cumprir duas finalidades, de certa forma complementares: (i) elevar os preços das bebidas alcoólicas, a fim de desestimular o seu consumo; e (ii) recolher receita pública adicional diretamente dos consumidores desses produtos, destinando-a às ações de prevenção e tratamento de moléstias decorrentes do seu uso. Impõe-se reconhecer, quanto a esses aspectos, que a criação de uma tal contribuição revela-se questionável, do ponto de vista técnico, considerando que se mostra não apenas desnecessária, para o objetivo a que se destina, como também incapaz de realizá-lo.

Os produtos em tela, com efeito, já sofrem tributação seletiva por meio de alíquotas mais elevadas do IPI e do ICMS, justamente com a finalidade de desestímulo ao consumo. No caso do IPI, essas alíquotas podem ser elevadas ou reduzidas por meio de decreto, caso tal providência se mostre adequada ou conveniente. Nova contribuição, nesse caso, sobre desnecessária, configuraria ainda uma forma adicional de tributo com incidência cumulativa. Essa espécie de exação tem sido considerada tecnicamente desaconselhável, por induzir distorções nos mecanismos econômicos de formação de preços e dificultar a desoneração das exportações, além de agravar a já notória complexidade do ordenamento jurídico-normativo brasileiro, refletindo-se tudo isso, provavelmente, em elevação dos índices de contrabando e descaminho desses produtos.

Também quanto ao objetivo de incrementar a destinação de verbas para a saúde a proposição não se mostra eficaz. De fato, a vinculação de receitas como diretriz de política tributária, além de engessar o gasto público, resultando geralmente em desperdício de recursos, com grave prejuízo para a sua boa gestão, também não costuma garantir efetivo aumento de disponibilidades para o setor que se pretende beneficiar, como demonstra a experiência de inúmeras iniciativas malogradas no passado, que se basearam em idêntico raciocínio. O que na maioria das vezes ocorre nesses casos é a mera substituição de recursos, quando da elaboração do Orçamento, de maneira que a vinculação de receitas específicas a uma dada finalidade permite reduzir a alocação de verbas não vinculadas antes oriundas de outras fontes.

Passando ao exame dos aspectos específicos da proposta ora sob análise, sobressaem duas questões que merecem

referência expressa: em primeiro lugar, a dúplici natureza do fato gerador da nova contribuição que se pretende instituir; em segundo, a destinação integral da receita às entidades federativas subnacionais.

No primeiro caso, têm-se na verdade dois fatos geradores distintos: (i) o lucro das pessoas jurídicas fabricantes ou importadoras de bebidas alcoólicas (e das que lhes são equiparadas pela legislação); e (ii) os gastos com publicidade e propaganda relativas a esses produtos. Quanto a essa última base de incidência, parece razoável prognosticar um rendimento muito baixo para a contribuição proposta, em relação ao seu real potencial arrecadatório, tendo em vista a significativa dificuldade que reveste a tarefa de fiscalizar imposição tributária incidente sobre despesa do contribuinte.

O segundo aspecto acima apontado se refere à idéia de destinar integralmente as receitas da contribuição a Estados, Distrito Federal e Municípios, enquanto a sua fiscalização e administração incumbirão à Secretaria da Receita Federal do Brasil, órgão da administração federal. Trata-se de disposição organizacional com pequenas perspectivas de bom êxito, do ponto de vista fiscal, tendo em conta a possível – e previsível – combinação de fatores como a notória escassez de mão-de-obra no serviço público federal e a compreensível propensão dos administradores de preferirem alocar seus escassos recursos para a realização de tarefas que rendem receitas para o seu próprio caixa, em detrimento das demais.

Atento a esses argumentos, é o meu voto pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição de receitas ou despesas da União, **não cabendo portanto pronunciamento desta Comissão quanto à compatibilidade e a adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei Complementar nº 82, de 2007**. No mérito, **pela sua rejeição**.

Sala da Comissão, em de de 2008.

Deputado Alfredo Kaefer
Relator