

COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

PROJETO DE LEI Nº 2.132, DE 1999

Cria contribuição destinada a custear pesquisas e programas de saúde ligados à prevenção e ao tratamento das doenças decorrentes do consumo de cigarros, charutos, cigarrilhas e de bebidas alcoólicas.

Autor: Deputado Darcísio Perondi

Relator: Deputado Osmânio Pereira

I - RELATÓRIO

A proposição sob análise, de autoria do Deputado Darcísio Perondi, objetiva criar contribuição destinada a custear pesquisas e programas de saúde ligados à prevenção e ao tratamento das doenças decorrentes de uso de produtos fumíferos e de bebidas alcoólicas.

A contribuição incidiria sobre o preço de fábrica dos aludidos produtos e teria alíquota de 5%. Incidiria igualmente sobre produtos importados, com a responsabilidade de recolhimento recaindo sobre o importador.

O montante arrecadado com a contribuição seria integralmente destinado ao Ministério da Saúde para a realização dos objetivos previstos de custear pesquisas e programas de saúde.

Justificando sua iniciativa, o Autor argumenta que toda a sociedade é onerada com o tratamento das doenças decorrentes do uso do tabaco e do álcool, não sendo justo que recursos preciosos sejam desviados de programas

voltados à infância, à maternidade ou aos idosos, bem como dos que nunca se utilizaram de tais produtos.

Proposição no mesmo sentido, o Projeto de Lei n.º 4.107, de 2001, de autoria do Deputado José Carlos Coutinho, encontra-se anexada por força das disposições regimentais. Esse Projeto cria contribuição de 50% sobre o preço FOB do fumo e dos produtos derivados e remete, também, a arrecadação ao Ministério da Saúde, que deveria transferi-la de acordo com a incidência de doenças ligadas ao tabagismo para cada região do País.

A justificativa do projeto apensado descata os malefícios provocados pelo tabagismo, enfatizando que este deve ser enfrentado como uma verdadeira pandemia, tendo em vista que mais de um terço da população adulta do mundo, cerca de 1,2 bilhões de pessoas, são dependentes do cigarro e precisam de orientação e cuidados.

Cabe a esta Comissão de Seguridade Social e Família a apreciação quanto ao mérito, nos limites de nossas competências regimentais, em caráter terminativo. Ainda deverão manifestar-se as Comissões de Finanças e Tributação, quanto ao mérito e à adequação orçamentária e financeira, e de Constituição e Justiça e de Redação, quanto à admissibilidade.

Nos prazos regimentais não foram apresentadas Emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Trata-se de Projetos que abordam tema de alta relevância social, na medida que tantos produtos derivados do tabaco quanto as bebidas alcoólicas têm potencial de provocar numerosas doenças cardíacas, respiratórias, digestivas, neurológicas e psiquiátricas principalmente.

O PL 2.132/99, direciona a pretendida arrecadação para custear pesquisas e programas de saúde ligados à prevenção e ao tratamento de doenças decorrentes do uso de produtos de fumo e de bebidas alcoólicas. O PL 4.107/01,

apenso, busca financiar programas de saúde destinados à pesquisa, à prevenção e ao tratamento de doenças provocadas pelo fumo.

Sabemos que os recursos destinados à pesquisa, prevenção e tratamento de problemas de saúde no Brasil são escassos. Também é por demais conhecido que o consumo dos produtos do fumo e das bebidas alcoólicas tem potencial causador de dependência física e psíquica e está relacionado a uma série de danos à saúde. Por isso, assinalamos a nobreza das intenções dos ilustres colegas, Deputado Darcísio Perondi e Deputado José Carlos Coutinho.

Os dois projetos de lei têm o mesmo objetivo de criar contribuição social, ou seja, uma espécie de tributo, segundo a doutrina e a jurisprudência dominantes.

Entendemos que os dois projetos apresentam problemas em não identificar com clareza os principais caracteres que devem ter qualquer espécie de tributo: o fato gerador, a base de cálculo, a alíquota e o contribuinte. Tais carências podem constituir vício jurídico letal ao propósito das duas proposições. Entretanto, estes problemas, seguramente, serão analisados pelos doutos Colegas da Comissão de Finanças e Tributação, porquanto constituem matéria de sua competência.

Apreciaremos aqui o mérito dos projetos apenas sob a latitude do social e do sanitário. Mas o faremos de forma que isso não signifique uma análise parcial descabidamente dissociada das implicações sociais e sanitárias que os aspectos econômicos sempre provocam.

Partimos da premissa de que o aumento da carga tributária, proposta pelos projetos, será certamente repassada ao preço dos derivados do fumo e das bebidas. Em tese, o aumento do preço destes produtos significaria uma diminuição do seu consumo por parte da população.

O aumento do preço dos cigarros é uma diretriz proposta pela Organização Mundial da Saúde para o combate ao tabagismo, pois já foi empiricamente testado como medida das mais eficazes para diminuir o número de fumantes em uma sociedade. Nesse sentido, as proposições estariam contemplando essa diretriz e contribuindo para a diminuição do número de tabagistas no país. Em consequência, também diminuiriam os efeitos nocivos do hábito de fumar e seu contexto de consequências para a saúde.

Entretanto, o mercado brasileiro dos derivados do fumo tem peculiaridades que merecem atenta análise, sob pena de se piorar a situação vigente do tabagismo em lugar de contribuir para sua diminuição.

Segundo dados da Associação Brasileira da Indústria do Fumo (ABIFUMO), levantados pela Consultoria Nielsen, o mercado brasileiro de cigarros comporta cerca de 145 bilhões de unidades anuais. Este número vem mantendo-se aproximadamente constante desde 1995 e é a estimativa também para 2001.

Em contrapartida, vem aumentando a participação do mercado ilegal dos cigarros. Enquanto que, em 1995, cerca de 20% do mercado total antes mencionado era de procedência clandestina, em 2000 esta participação aumentou para 32%. Para 2001, a estimativa é a de que o mercado ilegal englobe os mesmos 32% do mercado total.

Sabemos que a carga tributária dos cigarros é elevada: compõe cerca de 68% do preço final ao consumidor (35% de IPI; 25% de ICMS; 3% do selo e 4% de PIS/COFINS). O mercado ilegal, ao sonegar essa pesada carga tributária, tem um grande poder de competitividade, altamente danoso ao mercado das fábricas que operam legalmente. Esta é uma das principais causas que determinam a tendência de aumento da participação do mercado ilegal no País.

A existência do mercado ilegal, sem dúvida, relativiza o benefício do aumento preço dos cigarros como mecanismo de coação para o abandono do mercado ilegal, que não sofre o aumento.

Desta forma, cria-se um círculo vicioso, que traz prejuízos a todos, com exceção dos produtores ilegais: o aumento da carga tributária leva ao aumento de preço no mercado legal, que leva ao aumento de venda no mercado ilegal, que provoca queda de venda no mercado legal, que provoca perda de arrecadação, que dificulta a formação dos orçamentos públicos. No aspecto da saúde, o deslocamento dos fumantes para o mercado não controlado traz maior potencial de risco.

A redução das empresas legalmente constituídas, que cumprem as obrigações fiscais e legais, tem efeitos nocivos e diretos: i) para o consumidor que adquire produtos de procedência desconhecida e qualidade duvidosa, sem qualquer controle sanitário, muitas vezes, no caso de produtos falsificados, sem se aperceber disso; e, ii) para a economia do Estado, pela redução contínua de receita devido à evasão fiscal.

Atualmente, a indústria legal do fumo deve obedecer a uma detalhada e onerosa regulamentação. Além do cadastramento da empresa é obrigatório o cadastramento de cada apresentação de cigarros junto à Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). O cadastramento de cada produto, por exemplo, custa R\$ 100.000,00, sendo que cada marca pode ter mais de uma apresentação que precisa ser cadastrada. A ANVISA também obriga a apresentação de análises laboratoriais que custam bastante caro.

A ANVISA também determinou, por meio da Resolução n.º 46, de 2001 um prazo para que sejam cumpridos os limites máximos de alcatrão, nicotina e monóxido de carbono nos cigarros: nove meses para teores de 12 miligramas, 1,0 miligrama e 12 miligramas, respectivamente; e de dezoito meses para o máximo de 10 miligramas, 1,0 miligrama e 10 miligramas dos mesmo componentes. Outra Resolução, de n.º 104/01, estabelece que as advertências nas embalagens de cigarros devem ter a escrita, a imagem fotográfica correspondente, a logomarca e o número do serviço Disque Pare de Fumar. De outro lado, foi banida a publicidade de derivados do tabaco.

Todas estas regulamentações, exceto a lei sobre a publicidade, não são obedecidas pelo mercado ilegal que, dessa forma, auferir um grande poder de mercado e estabelece competição muito desleal.

Uma pesquisa encomendada pela ABIFUMO analisou 45 marcas de cigarro comercializadas ilegalmente. Os resultados são preocupantes para a saúde pública: 19 marcas apresentam resíduos de um inseticida organoclorado não permitido no Brasil para uso em fumo; outras 19 apresentaram resíduos de pesticidas também proibidos no País; todas as marcas continham presença de corpos estranhos, entre eles, grãos de areia, barbante, fios de algodão, capim e sementes de ervas, plásticos, insetos, mofo, limalha de ferro, fios de cabelo e penas de aves; 25 marcas apresentaram contagem microbiológica acima dos padrões máximo aceitáveis.

Os resultados ainda apontaram que 27 marcas (60%) não informavam os teores na embalagem; de 18 marcas que informavam os teores, apenas 4 estavam corretos; e 11 marcas continham em sua composição um agente de sabor cujo uso foi proibido em diversos países.

Estas informações nos fizeram refletir melhor sobre as proposições apresentadas ao nosso parecer. Entendemos que o Governo Brasileiro,

e esta Casa também, tem feito grandes esforços, enquadrando a indústria do fumo em rígida regulamentação sanitária e pesados encargos tributários.

O Ministério da Saúde, particularmente, tem trabalhado incessantemente no combate ao tabagismo, inclusive inscrevendo este problema entre as prioridades da Reunião de Ministros do cone Sul, que envolve a Argentina, a Bolívia, o Brasil, o Chile, o Paraguai e o Uruguai, visando uma ação conjunta de prevenção nessa área.

Todas as restrições à liberdade de ação das indústrias do fumo tem sido voltadas à preservação da saúde da população e foram amplamente úteis para a reversão do aumento do hábito de fumar no País.

Entretanto, entendemos que os dois Projetos de Lei em análise, pelos motivos acima elencados, não vão surtir o efeito esperado pelos seus proponenetes. Em nossa avaliação, qualquer aumento de preço, induzido por aumento de tributos, representa estímulo ao crescimento do mercado ilegal, com impacto negativo direto na saúde e segurança da população, sem contar a inflexão também negativa na arrecadação do Governo.

Apesar de compartilharmos e louvarmos a intenção e a iniciativa dos ilustres Colegas Darcísio Perondi e José Carlos Coutinho, somos levados, pela força dos fatos apresentados, a votar pela rejeição do Projeto de Lei n.º 2.132/99 e seu apenso, o Projeto de Lei n.º 4.107/01.

Sala da Comissão, em de de 2001.

Deputado OSMÂNIO PEREIRA

Relator