

PARECER Nº , DE 2011

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre os Projetos de Lei do Senado nº 176, de 2007, do Senador Sérgio Zambiasi, *que cria o Fundo Nacional de proteção aos trabalhadores da Fumicultura (FNF), com a finalidade de proteger os trabalhadores do setor e estimular a diversificação de atividades econômicas nas áreas cultivadas com tabaco, e institui a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de sucedâneos manufaturados do fumo (Cide-Fumo) e dá outras providências*, nº 314, de 2008, do Senador Tião Viana, *que altera a Lei nº 11.196, de 18 de agosto de 2005, para elevar a incidência da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS sobre cigarros*, e nº 233, de 2010, *que altera a Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988, para aumentar a alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido incidente sobre as pessoas jurídicas industriais produtoras de cigarros, cigarrilhas e charutos de tabaco ou de seus sucedâneos*, apensados.

RELATOR: Senador **PAULO PAIM**

I – RELATÓRIO

Vêm ao exame da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) três proposições que tratam de assuntos relacionados à indústria do tabaco:

- Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 176, de 2007, do Senador Sérgio Zambiasi, *que cria o Fundo Nacional da Fumicultura (FNF), com a finalidade de proteger os trabalhadores do setor e estimular a diversificação de atividades econômicas nas áreas cultivadas com tabaco*;

- PLS nº 314, de 2008, do Senador Tião Viana, que eleva a incidência da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP) e da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) sobre cigarros.
- PLS nº 233, de 2010, do Senador Jorge Yanai, que eleva a incidência da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) sobre a produção de cigarros.

O PLS nº 176, de 2007, dispõe sobre a criação do Fundo Nacional da Fumicultura (FNF), destinado a proteger os trabalhadores desse setor, e institui Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, incidente sobre a importação e a comercialização de sucedâneos manufaturados do fumo (Cide-Fumo), que financiará o Fundo.

Na justificação da proposta, o Senador Sérgio Zambiasi informa que o Decreto Legislativo nº 1.012, de 27 de outubro de 2005, que aprovou a Convenção-Quadro sobre Controle do Uso do Tabaco, pretende reduzir de forma significativa o tabagismo no País, seguindo tendência mundial. Aponta, em seguida, para a necessidade de que sejam empenhados “esforços no sentido de estabelecer mecanismos apropriados para enfrentar as consequências sociais e econômicas que, em longo prazo, surgirão com o êxito das estratégias de redução da demanda de tabaco”.

Ressalta, ainda, que a sua iniciativa reforça diretriz constante da referida Convenção-Quadro, que propugna a necessidade de que o Estado auxilie os agricultores na migração para outras culturas rentáveis e viáveis social e economicamente.

Já o PLS nº 314, de 2008, altera a Lei nº 11.196, de 18 de agosto de 2005, para elevar a incidência da Contribuição para PIS/PASEP e da COFINS sobre cigarros.

As modificações propostas objetivam, conforme a justificação do então Senador Tião Viana, promover um acréscimo da ordem de 10% no preço de venda a varejo dos cigarros, medida que é justificada como mecanismo indutor de redução do consumo daqueles produtos, com repercussões positivas sobre a prevenção de doenças e de mortes associadas ao consumo do tabaco.

O PLS nº 233, de 2010, por sua vez, onera os fabricantes de cigarros por meio da elevação da incidência da CSLL incidente sobre a produção de cigarros, visando com essa medida reduzir o consumo do produto.

Seu autor, o Senador Jorge Yanai, afirma na justificção que tornar ainda mais gravosa a política fiscal sobre a produção de cigarros irá contribuir, entre outros, para a elevação de recursos destinados às áreas da Saúde, Assistência e Previdência Social, vinculadas constitucionalmente à arrecadação da CSLL, reduzindo o ônus sobre o Estado no socorro àqueles que sofrem pelos malefícios oriundos do vício em tabaco.

O requerimento nº 315, de 2011, aprovado em 7 de abril de 2011, subscrito pelo Senador Ciro Nogueira, impôs a tramitação conjunta dos três projetos, por versarem sobre temas semelhantes.

As autuações inicialmente estabelecidas para cada uma das proposições foram alteradas, de maneira que as matérias serão examinadas, além da CDH, também pelas Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ); de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), de Assuntos Sociais (CAS) e, por fim, em decisão terminativa, pela de Assuntos Econômicos (CAE).

Durante a tramitação das proposições em separado, foi apresentada emenda ao PLS nº 176, de 2007, para solicitar que a CCJ se pronunciasse sobre a matéria, apresentando dúvidas sobre a constitucionalidade da matéria. Tal solicitação já está contemplada pela designação das comissões que irão se pronunciar sobre o tema.

Nesta Comissão não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do inciso III do *caput* do art. 102-E do Regimento Interno do Senado Federal, este Colegiado tem competência para opinar sobre iniciativas que tratam da “promoção dos direitos humanos”.

As matérias ora em exame tratam de assuntos correlatos aos direitos humanos, em função de versarem sobre iniciativas do Estado voltadas para inibir a proliferação do uso de substâncias que comprovadamente viciam e prejudicam a saúde de seus usuários – caso do PLS nº 314, de 2008 e do

PLS nº 233, de 2010 – e para prover proteção aos trabalhadores das indústrias desse setor, cuja atividade se pretende reduzir – caso do PLS nº 176, de 2007.

Ressalvamos que, na sequência da tramitação das matérias, caberá às demais Comissões arroladas na distribuição, notadamente CCJ e CAE, avaliar com mais propriedade as questões atinentes à constitucionalidade e aos demais aspectos legais e financeiros envolvidos nas disposições dos projetos.

Quanto ao mérito, tanto do PLS nº 314, de 2008, quanto do PLS nº 233, de 2010, concordamos com os autores quando afirmam que o aumento do preço dos produtos de tabaco é uma das medidas mais efetivas para a redução do consumo daqueles produtos e da prevalência do tabagismo, com efeitos sobre a diminuição da carga de doenças a ele atribuídas.

Reduzir o consumo do tabaco, aliás, constitui recomendação da Organização Mundial da Saúde, e compõe o conjunto de medidas que o País comprometeu-se a adotar quando aprovou, em 2005, a Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco já mencionada.

Os estudos disponíveis sobre esse assunto corroboram as assertivas dos autores, presentes nas justificações de suas proposições, segundo as quais o aumento do preço do cigarro reduz a demanda por esses produtos em escala proporcional, efeito que é maior nos países de média e baixa renda, como é o nosso caso, e entre os segmentos mais pobres da população e os jovens.

Também é sabido que o preço do cigarro brasileiro é um dos mais baratos do mundo. Interferir na tributação a ele associada constitui a forma mais justa de aumentar o preço do produto, pois permite carrear recursos para o Estado, que poderá direcioná-los para as ações de controle do tabagismo e de atenção aos doentes vitimados pelo hábito de fumar.

A respeito do PLS nº 176, de 2007, faz-se necessária uma série de observações sobre o propósito da iniciativa, considerando que, em vez de punir a fabricação de produtos viciantes, o projeto cuida de incentivar produtores e trabalhadores ligados à indústria do setor a migrarem para outra atividade, inclusive por meio da criação de um fundo fiscal específico. Note-se, porém, que se trata de incentivar a mudança de ramo sem que isso deixe em situação de desamparo famílias que dependem da produção de derivados do tabaco e que devem ser apoiadas na mudança de suas atividades

laborativas, redirecionando-as para outros setores socialmente mais desejáveis.

A análise da matéria por esta Comissão ganhou relevantes contribuições durante audiência pública destinada a discutir o assunto, realizada no dia 16 de junho de 2009. Na ocasião, estiveram presentes representantes do Ministério da Saúde; da Receita Federal; do Sinditabaco do Rio Grande do Sul; do Instituto Ética Concorrencial (ETCO); do Sindicato da Indústria do Fumo do Estado de São Paulo; da Confederação Nacional dos Trabalhadores nas Indústrias de Alimentação (CNTA); e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Durante o debate, foram apresentadas sugestões importantes acerca do assunto, bem como todos os lados envolvidos na questão tiveram a oportunidade de manifestar o que pensam sobre as vantagens ou desvantagens das medidas propostas. Em virtude desse debate, decidimos acatar sugestões apresentadas principalmente pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, que, em nosso entendimento, aprimoram o texto original e pacificam as divergências eventualmente apontadas pelos debatedores.

Assim, apresentamos modificações que visam: 1º) explicitar que os agricultores familiares estão entre os beneficiados pelo fundo proposto (Fundo Nacional da Fumicultura – FNF); 2º) reunir os percentuais previstos nos incisos I, II e III do § 3º do art. 1º, por compreendermos que as ações ali propostas são integradas, pois todas se destinam a qualificar os integrantes do sistema produtivo que se pretende construir a partir da diversificação das áreas hoje plantadas com tabaco, incluindo produtores, seus sócios ou meeiros, e trabalhadores temporários; e 3º) incluir, no item que destina verbas para estudos e tratamento das doenças decorrentes do uso do tabaco, a possibilidade de que usuários de drogas lícitas e ilícitas também sejam alcançados pelas ações a serem desenvolvidas.

Retiramos da proposição as atribuições de responsabilidades a órgãos do Poder Executivo, a fim de sanar impropriedades constitucionais, obedecendo ao disposto no art. 61 da Carta Magna.

Ressaltamos que, durante as discussões, evidenciou-se o quadro de produção de tabaco e sua importância social para o estado do Rio Grande do Sul. De acordo com dados do Sindifumo, na safra 2004/05, foram 99.253 famílias envolvidas com a atividade, distribuídas em uma área plantada de 215.887 hectares. O Estado destaca-se, assim, como o principal produtor do

tabaco no país, tendo colhido na referida safra, 421.601 toneladas, o que representa 50,2% da produção total do país.

Outro aspecto importante a ser lembrado, é que o plantio do fumo é caracterizado por ser produzido majoritariamente pelo pequeno produtor, sendo que as áreas dedicadas à cultura, perfazem, em média, 2,6 hectares por propriedade no Estado. Por isso mesmo, se torna a principal fonte de renda a viabilizar pequenas propriedades nas regiões em que é plantada a cultura.

A despeito desses dados, contudo, não há sombra de dúvida de que a saúde pública e a população como um todo só têm a ganhar com a redução do consumo do tabaco. Dada a preocupação com os efeitos nocivos do fumo, o Fundo proposto destinará 40% de seus recursos ao estudo e tratamento das doenças decorrentes de seu uso.

Por isso mesmo, os agricultores dedicados à cultura do fumo precisam ser estimulados a diversificar as atividades econômicas, e os trabalhadores das indústrias fumageiras, diante da provável redução no número de postos de trabalho, necessitam ser protegidos e preparados para exercer outras profissões.

Cremos que a iniciativa promove uma distribuição equilibrada dos recursos e que a instituição da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação, fabricação e comercialização, no território nacional, de charutos, cigarrilhas, cigarros de tabaco ou seus sucedâneos (Cide-Fumo) representa uma alternativa viável para o financiamento do FNF.

Considerando, portanto, o mérito das três proposições em análise – e a complementaridade dos seus propósitos – decidimos apresentar uma emenda substitutiva que, na essência, reúne os objetivos dos projetos, com as alterações que consideramos necessárias ao aprimoramento das proposições.

A essência das matérias é, portanto, a de adotar medidas severas para inibir a produção desembaraçada de produtos tão prejudiciais à saúde de seus consumidores, enquanto, por outro lado, adota medidas de proteção aos trabalhadores da área, de modo a facilitar seu trânsito para outros setores da economia.

Esclarecemos que, embora a emenda substitutiva que apresentamos a seguir mantenha a essência das matérias em análise, nosso voto, por força regimental, propugna a aprovação do PLS nº 176, de 2007 – que, sendo o mais antigo entre os projetos, tem prioridade sobre o mais recente, conforme estabelece o Regimento Interno do Senado Federal em seu art. 260, inciso II, *b* –, acompanhada da rejeição do PLS nº 314, de 2008 e do PLS nº 233, de 2010.

III – VOTO

Em vista do exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 176, de 2007, na forma da seguinte emenda substitutiva, e pela rejeição dos Projetos de Lei do Senado nº 314, de 2008, e nº 233, de 2010:

EMENDA Nº – CDH (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 176, DE 2011

Estimula trabalhadores e produtores da indústria fumageira a mudarem seu ramo de atividade econômica, por meio da criação do Fundo Nacional da Fumicultura (FNF) e eleva a incidência das contribuições para o PIS/PASEP, Contribuição para o financiamento da Seguridade Social (COFINS) e Contribuição sobre o Lucro Líquido incidentes sobre a produção de cigarros.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica instituído o Fundo Nacional da Fumicultura (FNF), com a finalidade de proteger os trabalhadores e agricultores familiares do setor e estimular a diversificação das atividades econômicas nas áreas cultivadas com tabaco.

Parágrafo único. Os recursos do FNF terão a seguinte destinação:

I – 38% (trinta e oito por cento) para o estudo e tratamento das doenças decorrentes do uso do tabaco;

II – 30% (trinta por cento) ao produtor rural do tabaco, incluindo-se o sócio/meeiro e o trabalhador temporário;

III – 13% (treze por cento) para financiamento de equipamentos, matéria prima e demais materiais necessários àquele agricultor que reduzir ou deixar de plantar tabaco;

IV – 7,5% (sete inteiros e cinco décimos por cento) ao trabalhador na indústria do fumo;

V – 6,5% (seis inteiros e cinco décimos por cento) para pesquisa e desenvolvimento de novas culturas por instituições públicas ou privadas, estas sem fins econômicos;

VI – 5% (cinco por cento) para a estruturação e equipamento das polícias de fronteira.

Art. 2º Constituem recursos do FNF:

I – a receita resultante da cobrança da contribuição de que trata o art. 3º, conforme definido no *caput* do art. 13;

II – doações e auxílios recebidos;

III – o resultado da aplicação financeira de seus recursos;

IV – outras receitas.

Parágrafo único. O saldo financeiro do FNF apurado ao fim de cada exercício será automaticamente transferido para o exercício seguinte, a crédito do próprio Fundo.

Art. 3º Fica instituída a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação, bem como sobre a fabricação e comercialização, no território nacional, de charutos, cigarrilhas, cigarros de fumo (tabaco) ou de seus sucedâneos (Cide-Fumo).

Art. 4º São contribuintes da Cide-Fumo o fabricante e o importador, pessoa física ou jurídica, de charutos, cigarrilhas, cigarros de fumo (tabaco) ou de seus sucedâneos.

Art. 5º A Cide-Fumo tem como fatos geradores as operações, realizadas pelos contribuintes referidos no art. 4º, de importação e de comercialização no mercado interno de charutos, cigarrilhas, cigarros de fumo (tabaco) ou de seus sucedâneos, classificados na posição 2402 da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM).

§ 1º A Cide-Fumo não incidirá sobre as receitas de exportação, para o exterior, dos produtos relacionados no *caput*.

§ 2º A Cide-Fumo devida na comercialização dos produtos referidos no *caput* integra a receita bruta do vendedor.

Art. 6º A Cide-Fumo tem alíquota de 15% (quinze por cento) a ser aplicada sobre o valor da Nota Fiscal de venda para comercialização no mercado interno dos produtos a que se refere o art. 5º.

Parágrafo único. No caso de comercialização no mercado interno, a Cide-Fumo devida será apurada mensalmente e será paga até o último dia útil da primeira quinzena do mês subsequente ao de ocorrência do fato gerador.

Art. 7º Na hipótese de importação, a Cide-Fumo tem alíquota de 100% (cem por cento) a ser aplicada sobre o valor da guia de importação e o seu pagamento deverá ser efetuado na data do registro da Declaração de Importação.

Art. 8º Do valor da Cide-Fumo incidente na comercialização, no mercado interno, dos produtos referidos no art. 5º, poderá ser deduzido o valor da Cide-Fumo quando adquiridos de outro contribuinte.

Art. 9º São isentos da Cide-Fumo os produtos, referidos no art. 5º, vendidos à empresa comercial exportadora, com o fim específico de exportação para o exterior.

§ 1º A empresa comercial exportadora que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contado da data de aquisição, não houver efetuado a

exportação dos produtos para o exterior, fica obrigada ao pagamento da Cide-Fumo de que trata esta Lei, relativamente aos produtos adquiridos e não exportados.

§ 2º O pagamento referido no § 1º deverá ser efetuado até o décimo dia subsequente ao do vencimento do prazo estabelecido para a empresa comercial exportadora efetivar a exportação, acrescido de:

I – multa de mora, apurada na forma do *caput* e do § 2º do art. 61 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, calculada a partir do primeiro dia do mês subsequente ao de aquisição dos produtos;

II – juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (SELIC), para títulos federais, acumulada mensalmente, calculados a partir do primeiro dia do mês subsequente ao de aquisição dos produtos, até o último dia do mês anterior ao do pagamento, e de 1% (um por cento) no mês do pagamento.

§ 3º A empresa comercial exportadora que alterar a destinação do produto adquirido com o fim específico de exportação ficará sujeita ao pagamento da Cide-Fumo objeto da isenção na aquisição.

§ 4º O pagamento referido no § 3º deverá ser efetuado até o último dia útil da primeira quinzena do mês subsequente ao de ocorrência da revenda no mercado interno, acrescido de:

I – multa de mora, apurada na forma do § 2º do art. 61 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, calculada a partir do primeiro dia do mês subsequente ao de aquisição do produto pela empresa comercial exportadora;

II – juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (SELIC), para títulos federais, acumulada mensalmente, calculados a partir do primeiro dia do mês subsequente ao de aquisição dos produtos pela empresa comercial exportadora, até o último dia do mês anterior ao do pagamento, e de 1% (um por cento) no mês do pagamento.

Art. 10. É responsável solidário pela Cide-Fumo o adquirente de mercadoria de procedência estrangeira, no caso de importação realizada por sua conta e ordem, por intermédio de pessoa jurídica importadora.

Art. 11. Respondem pela infração, conjunta ou isoladamente, relativamente à Cide-Fumo, o adquirente de mercadoria de procedência estrangeira, no caso de importação realizada por sua conta e ordem, por intermédio de pessoa jurídica importadora.

Art. 12. A Cide-Fumo se sujeita às normas relativas ao processo administrativo fiscal de determinação e exigência de créditos tributários federais e de consulta, previstas no Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, bem assim, subsidiariamente e no que couber, às disposições da legislação do imposto de renda, especialmente quanto às penalidades e aos demais acréscimos aplicáveis.

Art. 13. O produto da arrecadação da Cide-Fumo será destinado, na forma da lei orçamentária, ao Fundo Nacional da Fumicultura (FNF).

§ 1º Os recursos da Cide-Fumo destinados ao estudo das doenças decorrentes do consumo do fumo e de seus sucedâneos manufaturados serão consignados ao Fundo Nacional de Saúde e aplicados de acordo com a lei orçamentária.

§ 2º Nos recursos da Cide-Fumo destinados ao financiamento de equipamentos, matéria-prima e demais materiais necessários ao agricultor que reduzir ou deixar de plantar tabaco, a incidência de juros ou correção monetária será feita conforme regulamento, de modo a incentivar a mudança de atividade, com pagamentos anuais em um prazo máximo de três anos, cujos valores reverterão ao FNF

§ 3º Os recursos da Cide-Fumo destinados aos trabalhadores na indústria do fumo, previstos no inciso II do parágrafo único do art. 1º, serão pagos em doze parcelas mensais, de acordo com as condições estabelecidas em regulamento.

§ 5º Os recursos da Cide-Fumo destinados ao produtor rural e outros, previstos no inciso I do parágrafo único do art. 1º, serão pagos em parcela única e de forma anual.

§ 6º O Tribunal de Contas da União acompanhará a efetiva utilização dos recursos obtidos da Cide-Fumo nos meses restantes do ano calendário em que esta Lei for publicada e no imediatamente seguinte.

§ 7º O Tribunal de Contas da União elaborará parecer conclusivo sobre a avaliação da efetiva utilização dos recursos obtidos da Cide-Fumo a que se refere o § 6º, encaminhando o referido parecer ao Congresso Nacional, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Previdência Social, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Saúde e Ministério do Desenvolvimento Agrário até 31 de maio do segundo ano-calendário posterior ao da publicação desta Lei.

§ 8º A partir do terceiro ano-calendário posterior ao da publicação desta Lei, os critérios e diretrizes para utilização dos recursos da Cide-Fumo serão previstos em lei específica, a ser publicada até o final do segundo ano-calendário posterior ao da publicação desta Lei.

Art. 14. O art. 62 da Lei nº 11.196, de 18 de agosto de 2005, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 62. O percentual e o coeficiente multiplicadores a que se referem o art. 3º da Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991, e o art. 5º da Lei nº 9.715, de 25 de novembro de 1998, passam a ser de 463% (quatrocentos e sessenta e três por cento) e 3,95 (três inteiros e noventa e cinco centésimos), respectivamente.” (NR)

Art. 15. O art. 3º da Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 3º A alíquota da contribuição é de:

I –

II – 18% (dezoito por cento), no caso das pessoas jurídicas industriais produtoras de cigarros, cigarrilhas e charutos de tabaco ou de seus sucedâneos;

III – 9% (nove por cento), no caso das demais pessoas jurídicas.” (NR)

Art. 16. As normas estabelecidas a partir do art. 1º e até o art. 13 entram em vigor na data de publicação desta Lei, produzindo efeitos a partir de 1º de janeiro do ano-calendário imediatamente posterior ou após noventa dias, o que ocorrer depois.

Art. 17. Os arts. 14 e 15 entram em vigor na data de publicação desta Lei, produzindo efeitos a partir do primeiro dia do quarto mês subsequente.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator