

PARECER N° , DE 2015

DA COMISSAO DE ASSUNTOS ECONOMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 139, de 2012, que “Altera a Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, que *dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumígeros, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal*, para proibir a venda de produtos de tabaco nos locais que especifica”.

RELATOR: Senador CIRO NOGUEIRA

I – RELATÓRIO

É submetido à apreciação desta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº. 139, de 2012, de autoria do Senador PAULO DAVIM. O Projeto altera a Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, que *dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumígeros, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal*, para proibir a venda de produtos de tabaco nos locais que especifica.

Para tanto, o projeto proíbe a comercialização de cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos ou qualquer outro produto fumígero, derivado ou não do tabaco, em estabelecimento de ensino, nas dependências de serviço de saúde, em órgão ou entidade da Administração Pública, em posto de gasolina, em local de venda ou consumo de alimento, supermercado, loja de conveniência e em banca de jornal.

Em essência, o autor argumenta que, além da publicidade contra o tabagismo, a dificuldade de acesso aos locais de comercialização igualmente inibe o seu consumo: “restringir os locais onde se pode comprar cigarro constitui, assim, não apenas a imposição de maiores dificuldades para o

consumo, mas também uma estratégia efetiva para reduzir sua promoção e contribuir para o controle do tabaquismo em nosso país”.

A matéria foi aprovada pela Comissão de Assuntos Sociais em 11 de setembro de 2013. Além desta Comissão, a proposição será submetida à apreciação das Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), e da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA).

Não foram oferecidas emendas no prazo regimental.

II – ANALISE

Consoante o art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal, cabe a esta Comissão examinar os aspectos econômicos e financeiros das matérias submetidas a sua apreciação.

Basicamente, o projeto amplia o rol de locais em que atualmente vigora a proibição de compra e venda de cigarros e demais produtos fumígeros, derivados ou não do tabaco. Mais especificamente, no nosso entendimento, de modo não explícito, cria uma reserva de mercado a favor das tabacarias, para a venda lícita desses produtos.

De acordo com o art. 3º-A, inciso VIII, da Lei 9.294, de 1996, as restrições atingem apenas os estabelecimentos de ensino, os locais que prestam serviços de saúde e os órgãos ou entidades integrantes da administração pública.

A ampliação proposta fere a liberdade de atuação dos agentes econômicos, constitucionalmente garantida, limitando, dessa forma, a livre concorrência, o que tende a induzir e a engendrar a sua comercialização em mercados clandestinos e ilegais, com as consequências criminais geralmente associadas a essas atividades. Em decorrência, teríamos a redução da renda e do emprego formal, com impactos negativos na arrecadação tributária do setor.

De acordo com informações disponíveis, existem, atualmente, mais de 500 mil pontos legais de venda de cigarros no Brasil, enquanto o número de

tabacarias alcança pouco mais de sete mil estabelecimentos. Destaque-se que, na grande maioria dos municípios brasileiros, não há sequer uma única tabacaria. Logo, seria expressiva a queda do número de pontos de comercialização legais de cigarros, algo em torno de 98%.

Esse dados sugerem que haveria forte estímulo para que os atuais pontos de sua comercialização, uma vez proibidos, passassem a vendê-los ilegalmente ou, o que é mais provável, que permitissem a atuação de ambulantes nas proximidades dos seus estabelecimentos. Isso porque, contrariamente ao pressuposto no projeto, não é a venda de outros produtos que estimula o consumo de cigarros, mas sim a sua comercialização que atrai clientes para o consumo de outros produtos nos pontos de venda. Dessa forma, a venda de cigarros “no estabelecimento vedado” ou em suas vizinhanças seria inevitável, pois ela é importante para a venda de outros produtos, cuja margem de comercialização é bem superior à do cigarro, que se encontra limitada por lei em 8,45%.

Assim, o foco para o desestímulo ao seu consumo, do ponto de vista econômico, seria atuar nesse mercado no lado de sua demanda, e não no controle de sua oferta mediante a restrição dos locais permitidos para a sua comercialização e a de seus derivados.

Por outro lado, é oportuno enfatizar, relativamente a essa matéria, as recomendações internacionais para a política antitabagista – consolidadas na Convenção Quadro para o Controle do Tabaco (CQCT), acordada no âmbito da Organização Mundial da Saúde (OMS) – e das experiências na implementação desta política.

De modo resumido, as recomendações da CQCT buscam desestimular a demanda por produtos do tabaco via restrição a locais onde é permitido fumar, informação sobre os malefícios do fumo, restrição à publicidade e, quando possível, uma elevação progressiva dos tributos e do preço, de forma a minimizar a migração do mercado legal para produtos ilícitos.

Essa abordagem é compreensível, pois a experiência internacional demonstra que uma forte restrição à oferta legal de cigarros tende a estimular a sua migração para o mercado ilícito.

A propósito, o Brasil já vem adotando, ao longo dos últimos anos, várias das medidas sugeridas no âmbito da CQCT. Em particular, desde 2012, vem sendo implantada uma política de elevação progressiva da tributação e do preço dos cigarros, inclusive com a introdução de um preço mínimo, com resultados significativos. O percentual de fumantes no Brasil reduziu de 16,2% da população brasileira acima de 18 anos em 2006, para 14,8% em 2011, e para 12%, em 2012, segundo a pesquisa de Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico (VIGITEL2011 e 2012), realizada pelo Ministério da Saúde¹.

Note-se que não se encontra, entre as recomendações internacionais, nenhuma referência a medidas de limitação aos pontos de venda de cigarros, nem qualquer experiência semelhante à presente proposta em outros países. Todavia, é de se esperar que, uma vez aprovada, com a súbita e forte restrição à oferta do produto, o Brasil experimentaria efeitos semelhantes ao ocorrido na Suécia e no Canadá, onde os governos promoveram uma elevação significativa e concentrada no tempo de tributos e preços dos produtos do tabaco, levando a um forte aumento do mercado ilegal, com posterior recuo dos governos e a adoção de políticas progressivas de elevação dos impostos.

Em suma, além de não encontrar respaldo em recomendações internacionais, a implantação das medidas propostas poderia gerar efeitos opostos ao pretendido, reduzindo a eficácia da política antitabagista nacional e fomentando fortemente a comercialização ilícita dos produtos.

Outro problema que decorre da expansão de mercados ilícitos é o crescimento de atividades igualmente ilegais a eles associadas, com impactos negativos sobre toda a população, sobretudo pelo aumento da criminalidade e da violência.

Em suma, a consequência mais provável da adoção das restrições propostas tende a ser uma forte migração do mercado legal para o mercado ilícito de cigarros e correlatos, sem redução significativa do seu consumo, que consiste

¹ Dados publicados pelo Ministério da Saúde, em 28 de agosto de 2013. Veja <http://portalsaude.saude.gov.br/portalsaude/noticia/12994/162/populacao-de-fumantes-cai-20-em-seis-anos-no-brasil.html>

no objetivo explícito do projeto. Por um lado, além de uma queda na arrecadação tributária do setor, é muito provável que ocorra ainda uma redução expressiva do nível de emprego na cadeia produtiva do tabaco. Ademais, a própria política de combate ao tabagismo tenderia a ser prejudicada, uma vez que ela atinge essencialmente o mercado formal de cigarros.

Não obstante as nobres intenções do Senador PAULO DAVIM, digno autor do projeto, ofereço aos membros desta CAE a presente análise, que me leva à conclusão de que as medidas propostas têm o potencial de gerar efeitos contrários aos por ele visados.

III – VOTO

Em razão dos motivos expostos, manifesto o meu voto pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 139, de 2012.

Sala da Comissão, em 11 de agosto de 2015.

Senador DELCÍDIO DO AMARAL, Presidente

Senador CIRO NOGUEIRA, Relator