



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Eduardo Gomes

PARECER Nº , DE 2024

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei nº 5008, de 2023, da Senadora Soraya Thronicke, que *dispõe sobre a produção, importação, exportação, comercialização, controle, fiscalização e propaganda dos cigarros eletrônicos, e dá outras providências.*

Relator: Senador **EDUARDO GOMES**

I – RELATÓRIO

Chega ao exame da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal o Projeto de Lei (PL) nº 5008, de 2023, de autoria da Senadora Soraya Thronicke, que regulamenta a produção, importação, exportação, comercialização, controle, fiscalização e propaganda dos cigarros eletrônicos, e dá outras providências.

O PL nº 5008, de 2023, está dividido em trinta e sete (37) artigos, organizados em seis (6) capítulos, cujo conteúdo resumiremos brevemente. O Capítulo I é denominado “Disposições Iniciais” e consiste no art. 1º, cujo *caput* explicita que a Proposição permite a produção, importação, exportação, comercialização e consumo de cigarros eletrônicos no Brasil nos termos da lei e da regulamentação. O § 1º do art. 1º fixa o conceito de “cigarro eletrônico”. Para a Proposição, cigarro eletrônico é uma categoria ampla, dentro do qual se incluem vários tipos, quais sejam: os sistemas eletrônicos de administração de nicotina (SEAN), os sistemas eletrônicos sem nicotina (SESN), os sistemas eletrônicos de aquecimento de tabaco (SEAT) e, por fim, os sistemas eletrônicos de aquecimento sem tabaco (SEAST). O § 2º estabelece que o Projeto de Lei também se aplicará a produtos complementares ao aparelho, isto é, refis, cartuchos, líquidos, dentre outros.

O Capítulo II, chamado “Registro e Cadastro de Cigarros Eletrônicos”, compreende os arts. 2º ao 9º. O art. 2º torna obrigatório o registro junto a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) para fabricação ou importação, e comercialização de cigarros eletrônicos no Brasil. O § 2º fixa a Taxa de Vigilância e Fiscalização Sanitária de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para cada novo registro

ou para cada renovação. A proposição determina que portaria conjunta do Ministério da Saúde e do Ministério da Fazenda irá definir a correção monetária do valor.

O art. 3º proíbe a reentrada no Brasil de cigarro eletrônico destinado exclusivamente à exportação. O parágrafo único sujeita ao crime de contrabando a prática dolosa de reintrodução de cigarro eletrônico exportado.

O art. 4º obriga o cadastro dos sistemas eletrônicos na Receita Federal do Brasil. O art. 5º torna obrigatório à empresa apresentar a avaliação de risco toxicológico do produto quando solicitar o registro na Anvisa, em que conste os aditivos e os materiais usados, além de uma comparação toxicológica em relação ao cigarro convencional. O art. 6º determina que o laudo de avaliação toxicológica pode conter laudos anteriormente aceitos por Autoridade Reguladora Estrangeira Equivalente.

O art. 7º atribui competência ao Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) de definir critérios não-sanitários de funcionamento do produto. Similarmente, o art. 8º fixa que a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) regulamentará os critérios de comunicabilidade dos cigarros eletrônicos. O parágrafo único torna obrigatório o cadastro do produto junto à Anatel. O art. 9º determina que os cigarros eletrônicos se submetem à Política Nacional de Resíduos Sólidos, devendo as empresas providenciar sua logística reversa e tratamento adequado.

O Capítulo III, chamado “Especificações dos Cigarros Eletrônicos”, é composto pelos 10 a 16. O art. 10 traz especificações técnicas do cigarro tipo SEAN. O art. 11, do tipo SESN. O art. 12, do tipo SEAT. O art. 13, do tipo SEAST.

O *caput* do art. 14 determina que as empresas devem fornecer informações claras aos consumidores, disponibilizando-as em folheto que acompanha o cigarro eletrônico e nas embalagens dos produtos. O art. 15 estabelece, nos incisos I a VIII do *caput*, uma lista de vedações às embalagens. Entre elas, citamos que as embalagens não podem induzir diretamente o consumo nem conter apelo imagético a menores de idade. O § 1º reitera que no nome, sabor, número ou embalagem do cigarro eletrônico não pode haver doces ou sobremesas e outros elementos apelativos para o público infante-juvenil. O § 2º especifica que não constitui sabor de sobremesa as essências de tabaco, frutas, menta, mentolados ou similares.

Os incisos I a V do art. 16, *caput*, listam uma série de aditivos e substâncias que não podem conter nos cigarros eletrônicos. O parágrafo único afirma a competência da Anvisa de definir a lista de substâncias proibidas.

O Capítulo IV, denominado “Monitoramento dos Cigarros Eletrônicos”, é composto pelos arts. 17 a 20. O art. 17 fixa a obrigação de a empresa coletar e

manter sistema de informações de efeitos adversos de que tomar ciência. O § 2º obriga a empresa a tomar medidas para reestabelecer a conformidade do produto de imediato e a tirar de circulação aqueles desconformes em até trinta (30) dias úteis. O art. 18 fixa a obrigação de a empresa informar a Anvisa dos riscos toxicológicos a que tomou conhecimento em decorrência do art. 17. O art. 19 estabelece que fabricantes ou importadores deverão ter sistema de atendimento ao consumidor, com funcionamento ininterrupto. O art. 20 determina que a Anvisa disponibilizará canal eletrônico para toda a rede credenciada ao Sistema Único de Saúde e ao Sistema Nacional de Vigilância Sanitária possa informar sobre eventos de saúde graves envolvendo cigarros eletrônicos, com sua especificação técnica e a doença desenvolvida.

O Capítulo V, denominado “Comercialização de Cigarros Eletrônicos”, é composto pelos arts. 21 a 30. O art. 21 proíbe propagandas comerciais de cigarros eletrônicos, excetuando aquela efetuada no interior do ponto de venda física ou comércio eletrônico virtual com controle de maioria. O § 1º explicita que publicações informativas ou científicas sem exposição de nomes de marcas não são consideradas propagandas. O art. 22 fixa, nos incisos I a IV do *caput*, as regras que a exposição e divulgação do produto deve seguir nos pontos de venda físico e virtual, por exemplo, deixar claro que se trata de um cigarro eletrônico, indicar se tem nicotina, incluir advertência sanitária em 20% da área do instrumento publicitário. O art. 23 define, nos incisos I a VII do *caput*, uma série de proibições expressas à exposição e divulgação de cigarros eletrônicos, por exemplo, alegar que o produto é medicinal, destinar a propaganda ao público não-fumante, retratar jovens menores de 25 anos ou elementos apelativos ao público infanto-juvenil na forma das alíneas “a”, “b” e “c” do inciso V.

O art. 24 proíbe o fornecimento direto ou indireto a indivíduo menor de dezoito (18) anos de idade, seja a título oneroso ou gratuito. O parágrafo único fixa multa mínima de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) e máxima de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) a quem descumprir o *caput*. O art. 25 determina que o fabricante, importador ou o comerciante devem afixar em local visível a proibição de venda a menores de 18 (dezoito) anos. O art. 26 determina que a empresa que realiza venda *online* de cigarros eletrônicos deve ter um sistema para verificar a idade do consumidor no acesso ao site e no momento da venda. O parágrafo único determina que esse sistema de verificação deve se basear na biometria ou em outro instrumento cuja segurança seja equiparável. O art. 27 determina que, nos casos de venda online, a encomenda somente poderá ser recebida por indivíduo maior de 18 (dezoito) anos, comprovado por documento oficial com foto.

O art. 28 fixa as regras dentro do ponto de venda físico para exposição dos cigarros eletrônicos. O *caput* determina que o local não pode ser livremente acessado pelos consumidores. O § 1º dispõe que os cigarros devem ser expostos a pelo menos 1,50 m (um metro e cinquenta centímetros) acima do solo para não ser visível a crianças. O § 2º proíbe que o local de exibição seja adjacente a balas, doces ou brinquedos. O art. 29 complementa a proibição do *caput* do art. 28 ao estabelecer que, nos casos de autoatendimento para a compra de cigarros

eletrônicos, deve haver controle de acesso ao ponto de venda com verificação de idade. O art. 30 proíbe que cigarros eletrônicos sejam fornecidos de forma gratuita para fins promocionais.

O Capítulo VI, denominado “Disposições Finais e Transitórias”, é composto pelos arts. 31 a 37. O art. 31 reitera que cigarros eletrônicos em desconformidade com a Proposição estão proibidos. O art. 32 autoriza a Anvisa a realizar inspeções juntos aos fabricantes, exportadores, importadores e terceirizados para verificar a conformidade dos produtos. O art. 33 obriga que os fabricantes e os importadores mantenham informações sobre a cadeia de distribuição de cigarros eletrônicos por 10 (dez) anos para fins de auditoria sanitária ou fiscal. O art. 34 reforça que as mesmas regras de uso de cigarros convencionais se aplicam a cigarros eletrônicos. O art. 35 estabelece que o descumprimento desta Proposição ensejará infração sanitária, nos termos da Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977. O art. 36 estabelece a obrigação dos órgãos competentes de regulamentar a lei em 90 (noventa) dias. O art. 37 traz a cláusula de vigência imediata.

Na Justificação, a autora lembra que a Resolução da Diretoria Colegiada nº 46, de 28 de agosto de 2009, da Anvisa proibiu a comercialização, importação e divulgação de cigarros eletrônicos no Brasil, porém, a medida não foi suficiente para coibir o avanço do uso desses dispositivos pela população brasileira, em especial pelos mais jovens.

O PL nº 5008, de 2023, foi distribuído à CAE, à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle Defesa do Consumidor (CTFC) e à Comissão de Assuntos Sociais (CAS), a quem caberá a decisão terminativa.

No prazo regimental, foram oferecidas as Emendas nºs 1 e 2-CAE, do Senador Mecias de Jesus.

II – ANÁLISE

Conforme o inciso do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CAE opinar sobre o aspecto econômico e financeiro das matérias que lhe são distribuídas. Como o PL nº 5008, de 2023, será analisado posteriormente por outras comissões, focalizaremos nossa análise no mérito econômico e financeiro da proposição.

Segundo dados do Ipec (Inteligência em Pesquisa e Consultoria Estratégica, antigo Ibope), 2,2 milhões de brasileiros usavam algum Dispositivo Eletrônico para Fumar (DEF) em 2022. Em 2018, esse montante era de apenas 500 mil pessoas. Gostaríamos de destacar que a demanda pelos cigarros eletrônicos é crescente, o que indica que o consumidor não tem dificuldade para encontrar o produto, logo a proibição da Anvisa pela Resolução nº 46, de 2009, é

ineficaz em coibir o consumo. Desse modo, a regulamentação do mercado se faz ainda mais necessária, para proteger o consumidor de produtos adulterados e para permitir legalizar a fabricação e a importação. Uma vez na legalidade, as empresas fabricantes, comercializadoras, importadoras e exportadoras terão mais facilidade em ampliar seus negócios, gerando empregos e renda, além de aumentar a arrecadação fiscal pelo governo.

A Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG) estimou o impacto econômico da regulamentação da produção e venda de cigarros eletrônicos no Brasil. Por meio da técnica macroeconômica de matriz insumo-produto, o estudo projeta que existe uma demanda potencial por cigarros eletrônicos de R\$ 7,5 bilhões de reais por ano. Essa demanda potencial geraria uma ampliação da oferta, que geraria um faturamento potencial de R\$ 16,405 bilhões de reais por ano e 114.320 novos postos de trabalho (formais e informais). Ou seja, os benefícios da regulamentação corresponderiam a 0,2% do Produto Interno Produto (PIB).

Ainda segundo o estudo da FIEMG, o setor que mais será beneficiado será o da Fabricação de Produtos do Fumo, com aumento do faturamento (via aumentos de produção) de R\$ 7,7 bilhões de reais. Também a agricultura se beneficiaria, aumentando o faturamento em R\$ 2,8 bilhões de reais. Vale ressaltar que a demanda por cigarros eletrônicos gera impactos positivos ao longo de toda a cadeia de produção e distribuição dos produtos, estimulando as indústrias que fornecem insumos à fabricação dos dispositivos e os produtores de bens finais, além dos comerciantes.

Quanto aos empregos, o estudo da FIEMG estima que, somente na agricultura, haverá a geração de 55.767 novos postos de trabalho. No comércio por atacado e a varejo, haveria a criação de 14.378 empregos. Ademais, com a regulamentação do setor, muitos trabalhadores do setor que hoje se encontram na informalidade poderão se formalizar, permitindo seu acesso a direitos trabalhistas básicos, como férias e 13º salário. Por isso, além de gerar novos empregos, a regulamentação proposta pelo PL nº 5008, de 2023, contribui para a formalização dos postos de trabalho existentes.

Quanto à arrecadação, o estudo estima que, ao ano, serão arrecadados mais R\$ 673 milhões de reais por meio da regulamentação do mercado de cigarros eletrônicos. Os setores que mais contribuiriam para o aumento da arrecadação seriam o de fabricação de produtos de fumo (R\$ 135,9 milhões de reais) e a agricultura (R\$ 113,24 milhões de reais). Ou seja, quanto mais tempo o Poder Público se furta em regulamentar esse setor, menos arrecada verba necessária para a consecução de políticas públicas, inclusive aquelas voltadas à redução do tabagismo.

Por fim, gostaríamos de propor emenda ao parágrafo único do art. 24, haja vista que consideramos insuficiente a multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) a quem vende cigarros eletrônicos a crianças e adolescentes menores de 18 anos.

Por isso, propomos a majoração desse valor para R\$ 20.000,00 (vinte mil reais). Além disso, acrescentamos o § 2º ao art. 24 para prever que os valores mínimo e máximo das multas sejam atualizados periodicamente. Trata-se de uma medida necessária para garantir a manutenção do valor real das multas em face da deterioração do valor nominal em função da inflação.

Em relação à Emenda nº 1-CAE, a proposta sugere que a arrecadação da Contribuição para o PIS/Pasep e da COFINS sobre cigarros eletrônicos seja destinada aos sistemas públicos de saúde. O autor da Emenda argumenta que o uso de cigarros eletrônicos pode causar problemas de saúde significativos, e a arrecadação de impostos poderia ajudar a financiar o enfrentamento desses desafios. Entretanto, mesmo que não haja dúvidas de que o tabagismo seja um fator de risco para doenças e que aumente os custos do sistema público de saúde, do ponto de vista científico, é preciso estabelecer um nexo de causalidade entre o uso dos cigarros eletrônicos e a prevalência de doenças crônicas não transmissíveis (DCNTs), o que poderia onerar os sistemas públicos de saúde. Esse nexo de causalidade ainda é uma área de pesquisa ativa e, em alguns casos, controversa. Portanto, como não há um nexo de causalidade inequívoco entre o uso de cigarros eletrônicos e doenças crônicas não transmissíveis (DCNTs), não é possível estimar como o uso de cigarros eletrônicos oneraria o sistema público de saúde. Por isso, sugerimos a rejeição da Emenda nº 1-CAE.

A Emenda nº 2-CAE propõe a inclusão de um novo Capítulo no PL nº 5008, de 2023, para tratar da tributação dos cigarros eletrônicos. Quanto a substituição tributária, a Emenda define fabricantes e importadores de cigarros eletrônicos como responsáveis pelo recolhimento de tributos devidos por comerciantes atacadistas e varejistas. Em relação ao regime de apuração cumulativa, a emenda sugere a exclusão das receitas de venda de cigarros eletrônicos do regime não cumulativo, sujeitando-as ao regime cumulativo. A Emenda também trata da base de cálculo para a Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins no regime de apuração cumulativa para fabricantes e importadores de cigarros eletrônicos. Em relação à base de cálculo, ela será o preço de venda do produto no varejo multiplicado pela quantidade total de produtos vendidos. Também serão aplicados os coeficientes multiplicadores do art. 62 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, ao preço de venda para calcular as contribuições devidas. Sobre o regime cumulativo, a Emenda especifica que a apuração da base de cálculo deve ser feita no regime de apuração cumulativa, em contraste com o regime de apuração não cumulativa.

A Emenda nº 2-CAE também define que as vendas de cigarros eletrônicos pelos comerciantes varejistas e atacadistas não integram a base de cálculo da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins, devido à substituição tributária prevista na própria Emenda. Por último, sobre a aplicação de normas tributárias, a Emenda estabelece que fabricantes e importadores de cigarros eletrônicos estão sujeitos às mesmas normas tributárias aplicáveis aos cigarros convencionais, incluindo o pagamento do Imposto sobre Produtos Industrializados

(IPI), Contribuição para o PIS/Pasep e Cofins, e regras específicas de substituição tributária e equiparação a estabelecimento industrial.

Cigarros eletrônicos e convencionais possuem naturezas e impactos diferentes, e aplicar a mesma carga tributária a ambos viola o princípio da isonomia e da capacidade contributiva estabelecidos na Constituição Federal. Além disso, a seletividade do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e a não cumulatividade do PIS/Pasep e Cofins não são respeitadas com essa equiparação, o que pode gerar distorções tributárias e administrativas. Tributar igualmente esses produtos pode fomentar o mercado ilegal, prejudicando as políticas públicas de saúde e de controle de tabagismo. Portanto, a rejeição da Emenda nº 2-CAE garante um tratamento tributário mais justo e adequado, respeitando as especificidades de cada produto e os preceitos legais.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 5008, de 2023, pela **rejeição** das Emendas nºs 1-CAE e 2-CAE, e com a seguinte emenda:

EMENDA Nº - CAE

Dê-se ao art. 24 do Projeto de Lei nº 5008, de 2023, a seguinte redação:

“Art. 24.

§ 1º Aquele que infringir o *caput* deste artigo dolosamente estará sujeito à aplicação de multa não inferior a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) e não superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), incidindo o infrator ou os responsáveis legais por pessoa jurídica infratora no crime previsto no art. 243 da Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente.

§ 2º Periodicamente, os valores das multas previstos no § 1º serão reajustados mediante índice de preços e periodicidade fixados em regulamento.” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator