

PARECER Nº , DE 2013

DA COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, 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 fumíferos, 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 **ANTONIO CARLOS RODRIGUES**

I – RELATÓRIO

É submetido à apreciação desta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), o Projeto de Lei n. 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 fumíferos, 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”.

O projeto, de autoria do Senador PAULO DAVIM, visa proibir a comercialização de cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos ou qualquer outro produto fumífero, derivado ou não do tabaco, nos seguintes locais: a) em estabelecimento de ensino, b) nas dependências de serviço de saúde, c) órgão ou entidade da administração pública, d) posto de gasolina, e) em local de venda ou consumo de alimento, supermercado, f) loja de conveniência e em g) banca de jornal.

Para tanto, no art. 1º, a proposição modifica o inciso VIII do art. 3º-A da referida Lei n 9.294/1996. A cláusula de vigência fixa *vacatio legis* de 180 dias após a publicação da lei proposta.

Em essência, o autor argumenta que, além da publicidade contra o tabagismo, a dificuldade de acesso aos locais de comercialização inibe o seu consumo. Assevera que “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, tendo sido, em virtude de requerimentos aprovados pelo Plenário, e consoante decisão da Presidência da Casa, despachado para análise desta Comissão e, em seguida, para a das seguintes: Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ); Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE); Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA); Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA).

II- ANÁLISE

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.

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

Como se sabe, de acordo com a lei vigente, as atuais restrições atingem apenas os estabelecimentos de ensino, os locais que prestam serviços de saúde e os órgãos ou entidades integrantes da administração pública. (art. 3º-A, inciso VIII, da citada Lei 9.294, de 1996).



A ampliação do rol de vedação, nos termos propostos, fere a liberdade de atuação dos agentes econômicos, também constitucionalmente garantida. Destacaria, a propósito, o caso das padarias, lanchonetes, bares e restaurantes, mercados de alimentos, postos de gasolina e bancas de jornal.

O projeto enseja, assim, a limitação da livre concorrência, com prováveis efeitos contrários aos desejados e esperados pela própria norma proposta, podendo inclusive induzir e estimular a criação de mercados ilegais, com as consequências criminais associadas a todas essas atividades. A proibição proposta estimularia o crescimento da oferta ilícita de cigarros e sua comercialização clandestina. Em decorrência, teríamos a redução da renda e do emprego formal, com impactos negativos na arrecadação tributária do setor.

Passo a examinar objetivamente esses aspectos da matéria, como segue:

1. Hoje temos mais de 500 mil pontos de venda de cigarros legais no Brasil, enquanto o número de tabacarias é pouco mais de 7 mil estabelecimentos, sendo que, na grande maioria dos municípios brasileiros, não há sequer uma única tabacaria. Logo, a queda do número de pontos de comercialização legais de cigarros seria de 98,5%.

Esses dados sugerem que dificilmente teríamos aumento suficiente no número desses estabelecimentos ‘permitidos pela lei’ para atender a demanda. Com efeito, haveria forte estímulo para que os atuais pontos de comercialização de cigarros passassem a vendê-los ilegalmente, ou, o que é mais provável, que permitissem a atuação de ambulantes nas proximidades dos estabelecimentos.

Ao contrário do pressuposto no projeto, não é a venda de outros produtos que estimula o consumo de cigarros, mas é a sua comercialização que atrai clientes para o consumo de outros produtos nos pontos de venda. A indução à manutenção da venda de cigarros ‘no estabelecido 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 é fixada por lei em 8,45%.



Assim, o fato econômico objetivo e indutor está na demanda por cigarros – legais ou ilegais — e não no controle da oferta mediante a restrição dos locais permitidos para a sua comercialização e a de seus derivados ou não do tabaco.

Portanto, entendo que a proposta legislativa tenderia a provocar um forte aumento da demanda por cigarros clandestinos, uma vez que a dificuldade de acesso a seus limitados pontos legais de venda estimularia os consumidores a buscar outras, como costuma acontecer em toda proibição da oferta em mercados onde a demanda não é controlada, ou não é passível de controle. Mais ainda, essa migração do mercado tenderia, no caso, a ser mais forte em municípios menores, onde não há tabacarias, ou onde a distância até a tabacaria é muito grande. Ocorreria, também, em cidades de maior porte, pois a distância a ser percorrida até o ponto de venda de cigarros legais cresceria significativamente.

Considerando-se o mercado mínimo necessário para viabilizar economicamente o estabelecimento de uma dependência que venda apenas cigarros, estima-se que haveria espaço para a abertura de pouco mais de 25 mil tabacarias no Brasil, sendo que em 1.350 municípios não haveria mercado suficiente para sua instalação.

Em outras palavras, ainda que a abertura de novas tabacarias mitigasse os problemas de forte redução dos pontos de venda legalizada de cigarros, ainda assim haveria uma queda de mais de 95%, relativamente aos mais de 500 mil pontos de venda atuais, sendo que em muitos municípios não haveria sequer um único ponto de venda legalizado de cigarros.

Assim, mesmo com a abertura de novas tabacarias, a aprovação das medidas propostas induziria a reorientação da oferta e da demanda de cigarros e outros produtos correlatos para atividades clandestinas e ilegais.

2. Considero agora, na análise que ofereço a esta CAE, 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 de cigarros legais tende a estimular uma migração para o mercado ilícito.

Ressalto que o Brasil já vem adotando, ao longo dos últimos anos, várias das medidas sugeridas no âmbito da CQCT. Em particular, desde 2012, o Brasil vem implementando uma política de elevação progressiva da tributação e do preço dos cigarros – inclusive com a introdução de um preço mínimo – a qual deve se estender até 2015.

Os resultados obtidos são expressivos, destacando-se a redução do percentual de fumantes, de 32% da população adulta em 1989, para 17% em 2008. Visto de outra forma, o percentual de fumantes no Brasil passou 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 (VIGITEL 2011 e 2012), realizada pelo Ministério da Saúde.¹

Note-se que não se encontrou, 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

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>



países. Todavia, é de se esperar que, uma vez aprovada, com a súbita e forte restrição à oferta do produto, o Brasil experimente efeitos semelhantes ao ocorrido na Suécia e no Canadá, onde os governos promoveram uma elevação significativa de tributos e preços dos produtos do tabaco, concentrada no tempo, 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 implementação das medidas propostas poderia ter um efeito oposto ao pretendido, reduzindo a eficácia da política antitabagista nacional. Isso porque elas alcançariam essencialmente o mercado formal e fomentariam a comercialização ilícita dos produtos – qual seja, o mercado informal. Esse, como se sabe, não é alcançado sequer por medidas importantes para desestimular o consumo entre os menores e os jovens, como a elevação do preço do cigarro e a proibição de venda de cigarros por unidade. No limite, as medidas propugnadas poderiam até mesmo reverter a tendência de queda inequívoca do consumo de cigarros e do número de fumantes no país, como acima constatado.

3. Por fim, além desses efeitos, prováveis e adversos, as fortes restrições à oferta de cigarros seguramente causarão impacto sobre os empregos e a arrecadação tributária, decorrentes da migração do mercado formal de cigarros para o mercado ilícito. Esse efeito poderia até não ocorrer, caso a migração do mercado legal para o ilegal fosse nula. Mas essa hipótese está claramente distante do mundo real.

Embora seja difícil fazer previsões sobre a migração, estima-se que ela poderia provocar uma redução de 99 mil a 274 mil postos de trabalho, considerando-se os efeitos diretos e indiretos da matriz insumo-produto brasileira, já considerada a expansão do emprego derivada do aumento do número de tabacarias.

Quanto à arrecadação de impostos, estimam-se perdas entre R\$ 2,7 bilhões e R\$ 6,1 bilhões, considerando-se, tão-somente, os efeitos diretos das medidas sobre a indústria do tabaco.



4. Em suma, a consequência mais provável da adoção das restrições propostas tenderia a ser uma forte migração do mercado legal para o mercado ilícito de cigarros e correlatos, com redução não significativa do seu consumo, que consiste no objetivo explícito do projeto. Por um lado, além de uma queda na arrecadação tributária do setor, é muito provável que ocorra também 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,

, Presidente

, Relator

