

Implementação da Convenção-Quadro no Brasil - 2008

Em 2005 o Brasil ratificou a Convenção Quadro para o Controle do Tabaco (CQCT) através do decreto 5.658/2006. Em 2006, ainda se chamando Rede Tabaco Zero, a Aliança de Controle do Tabagismo - ACT¹ produziu um relatório de monitoramento da CQCT, no qual recomendava medidas para sua implementação. Agora, ao compará-lo com esta versão atual, é possível constatar que pouco se avançou no que diz respeito aos principais pontos fracos do Brasil, apesar da existência de legislação e regulamentação em conformidade com a CQCT. Portanto, as recomendações de 2006 continuam valendo para 2008.

No período, foram realizadas três Conferências das Partes (COP), a primeira em Genebra, Suíça, em fevereiro de 2006, a segunda na Tailândia, em julho de 2007, e a terceira na África do Sul, em novembro de 2008. Em todas foram aprovadas diretrizes importantes para o sucesso na implementação do tratado em nível nacional.

A ACT, escolhendo oito pontos prioritários, e fazendo referência, quando pertinente, às diretrizes aprovadas por unanimidade nas COPs, aponta, a seguir, recomendações a serem adotadas no controle do tabaco pelo governo brasileiro, em seus três poderes e nos níveis federal, estadual e municipal.

1. OBRIGAÇÕES GERAIS – ART. 5.

Faltam à Comissão Nacional para Implementação da Convenção Quadro para o Controle do Tabaco - CONICQ² a participação da sociedade civil, recomendada pela CQCT, e autonomia financeira para a implementação do Programa Nacional de Controle do Tabagismo.

Recomendações

- Garantir um mecanismo de governança na CONICQ que desempenhe papel de coordenação nacional e estabeleça metas e prazos de implementação das medidas previstas no tratado.
- Desenvolver mecanismos de medição de progresso e monitoramento da implementação nos níveis estadual e municipal e garantir que os integrantes da CONICQ apresentem relatórios de progresso de implementação.
- Inserir pacote de medidas de implementação da CQCT no Brasil no plano plurianual do governo.
- Garantir a participação da sociedade civil organizada, sem vínculos com a indústria do tabaco, na CONICQ, e realizar convênios com essas organizações para garantir a sustentabilidade do Programa Nacional.
- Fazer um levantamento amplo dos custos econômicos e sociais relacionados à produção e ao consumo do tabaco no país, incluindo perda de produtividade, aposentadorias precoces e gastos de saúde.
- Garantir os recursos financeiros para o Programa Nacional de Controle do Tabagismo em níveis federal, estadual e municipal, para a implementação da CQCT e para a cobertura dos gastos de saúde associados ao consumo do tabaco, e fazer com que esses recursos advenham do que é arrecadado em impostos e tributos da indústria fumageira.
- Investigar as possibilidades jurídicas, legais e legislativas de liberar a verba depositada em litígio pela Souza Cruz em nome da ANVISA para fomentar e contribuir para o financiamento de medidas de controle do tabagismo.

¹ A Aliança de Controle do Tabagismo é uma organização não-governamental voltada à promoção de ações para a diminuição do impacto sanitário, social, ambiental e econômico gerado pela produção, consumo e exposição à fumaça do tabaco. Sua missão é monitorar e apoiar a implementação da CQCT no Brasil.

² A CONICQ, criada através do Decreto de 1o de Agosto de 2003, é composta pelos Ministérios da Saúde; Relações Exteriores; Fazenda; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Justiça; Educação; Trabalho e Emprego; Desenvolvimento Agrário; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Comunicações; Meio Ambiente; Ciência e Tecnologia; Planejamento, Orçamento e Gestão; Casa Civil; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres/Presidência da República e Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA.

2. OBRIGAÇÕES GERAIS – INTERFERÊNCIA DA INDÚSTRIA DO TABACO - ART. 5.3

Um dos maiores obstáculos para a implementação de medidas de controle do tabaco comprovadamente eficazes é a interferência indevida da indústria do tabaco nos temas de saúde pública. Para lidar com isso, o próprio texto do tratado contém um artigo específico sobre a questão. Na COP2 foi aprovada a decisão de criar diretrizes para implementação do artigo 5.3, que tem impacto sobre todos os demais, e estas foram aprovadas por unanimidade na COP3.

Recomendação

- Não permitir a interferência da indústria do tabaco na CONICQ, incluindo as representações dos Ministérios que a compõem, e implementar as diretrizes aprovadas por unanimidade na COP 3, principalmente no que diz respeito à garantia de transparência nas relações da indústria em outras instâncias governamentais.

3. MEDIDAS RELACIONADAS A PREÇOS E IMPOSTOS PARA REDUZIR A DEMANDA DE TABACO – Art. 6

O cigarro brasileiro está entre os seis mais baratos do mundo e a política tributária brasileira tem favorecido a queda do preço real e a manutenção das receitas líquidas das grandes companhias, registrando-se, inclusive, redução da arrecadação real do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) sobre o cigarro.

As políticas incidentes sobre seu preço e tributação são as medidas de controle do tabagismo com a melhor relação custo-benefício, pois aumentam a receita do governo ao mesmo tempo em que diminuem o consumo e inibem a iniciação. O aumento de impostos reduz o consumo de tabaco entre os grupos populacionais mais difíceis de se atingir através das campanhas educativas, a exemplo das classes sociais mais baixas e dos jovens.

Recomendações

- A CONICQ deve apurar e analisar as denúncias da Ação Popular no. 2005.61.00.011566-5, de junho de 2005, em trâmite na 3ª Vara Federal da Seção Judiciária de São Paulo, que questiona a sistemática atual de cobrança do IPI-Cigarro, implementada pelo Decreto 3070/99.
- Aumentar o IPI sobre o cigarro com o objetivo de aumentar seu preço e diminuir o consumo.
- Incluir formalmente o Ministério de Saúde em todas as discussões sobre IPI-Cigarros.
- Criar sistema de tributação que seja efetivo em manter preços reais e arrecadação altos de maneira a implementar, parcial ou integralmente, a CQCT no Brasil. Para isso, o sistema do IPI-Cigarro deve contemplar os seguintes elementos:
 - Alterar o fundamento jurídico do IPI-Cigarro para eliminar as incertezas e interpretações que permitem as disputas judiciais sobre o pagamento do IPI;
 - Criar sistemática do IPI-Cigarro que combine alíquotas fixas com alíquotas ad-valorem de 15%, de maneira que aumentos de preços de cigarros não reduzam abruptamente a carga de seus impostos;
 - Ajustar anualmente as alíquotas fixas, para evitar que a arrecadação e os preços caiam em termos reais; e para que a proporção do IPI-Cigarro no preço final se mantenha em, no mínimo, 35%.

4. PROTEÇÃO CONTRA A EXPOSIÇÃO À FUMAÇA DO TABACO – Art. 8

A lei federal 9.294, de 15/7/1996, por permitir área interna em que se pode fumar, está totalmente defasada frente a este artigo, que prevê a proibição total do uso de produtos fumígenos em locais fechados, sem exceções. Além disso, lei federal não é devidamente cumprida pois a área para fumar deve ser isolada e arejada, o que não ocorre na maioria dos estabelecimentos.

Recomendações

- O Poder Executivo Federal deve enviar o PL que atualiza a Lei 9.294/96 ao Congresso.
- O Poder Legislativo deve aprovar os PLs federais que adaptam a lei 9.294 à CQCT.

- A Assembléia Legislativa de São Paulo deve aprovar o PL 577/2008 sem emendas.
- Tornar as regras de fiscalização mais claras e capacitar as Vigilâncias Sanitárias estaduais e municipais para a fiscalização rotineira por poluição tabagística ambiental e cumprimento da Lei 9.294/96.
- Sistematizar e utilizar a experiência adquirida através das ações de fiscalização desenvolvidas em Recife, João Pessoa e no Distrito Federal, inclusive no que tange às reações da indústria e aliados a partir de ações legais.
- Fomentar parcerias entre representações da sociedade civil organizada e órgãos do governo para as ações educativas voltadas para o cumprimento da legislação.
- Comunicar ao público em geral, através de avisos nos estabelecimentos e de informações na página web da ANVISA e das VISAs, a existência da lei, bem como disponibilizar um número de telefone, um endereço e um endereço eletrônico para onde o público possa direcionar reclamações sobre o não cumprimento da Lei.

5. EMBALAGEM E ETIQUETAGEM DE PRODUTOS DE TABACO – Art. 11

Embora o Brasil já cumpra com a determinação da CQCT de adotar imagens de advertência e esteja em sua terceira rodada de pictogramas, é possível fortalecer a medida. Na COP3 foram aprovadas diretrizes com as melhores práticas para implementação do artigo 11.

Recomendações

- A retirada de números de teores, data de validade, sistemas de cores ou quaisquer outros subterfúgios que passem mensagem enganosa aos consumidores de que existem marcas de cigarro menos nocivas que outras
- Inserir as imagens de advertência nas duas principais faces das embalagens, mantendo os 100% atuais e adicionando pelo menos 30% na outra face.

6. PUBLICIDADE, PROMOÇÃO E PATROCÍNIO DO TABACO – Art. 13

Atualmente, a propaganda comercial de produtos fumígenos é restrita a pôsteres, painéis e cartazes (Leis 9.294/1996, 10.167/2000, e 10.702/2003). Contudo, a indústria do tabaco soube abrir um canal de comunicação com seus principais públicos-alvo – crianças, adolescentes e jovens –, com a fantástica ampliação dos pontos de venda pelo país. As embalagens dos produtos estão cada vez mais sedutoras, com edições limitadas e brindes como bases de iPod, mochilas, CDs e isqueiros. A propaganda institucional através da convencionalmente denominada Responsabilidade Social Empresarial também avança.

A indústria do tabaco promove Ação Direta de Inconstitucionalidade, processo no. 3311, perante o Supremo Tribunal Federal, para a volta da publicidade aos meios de comunicação de massa e o fim das advertências sobre os malefícios do cigarro.

A COP3 aprovou as diretrizes para implementação do artigo 13 alinhadas com as recomendações abaixo.

Recomendações

- Obrigar, legislativa ou judicialmente, as indústrias fumageiras a divulgarem o quanto investem em propaganda, marketing e promoção.
- O STF julgar improcedente a ADIN sobre a alegada inconstitucionalidade das atuais restrições à publicidade de cigarros.
- Aprovar lei complementando a Lei 9.294/1996, para que seja totalmente proibida a publicidade de produtos derivados do tabaco, bem como a publicidade institucional.

7. COMÉRCIO ILÍCITO DE PRODUTOS DE TABACO – Art. 15

Um dos principais entraves para o aumento do preço e dos impostos dos cigarros no Brasil é a alegação, por parte da indústria, de que isto causaria um crescimento na fatia de mercado de produtos contrabandeados e falsificados. Segundo dados da indústria do fumo, o contrabando é responsável por aproximadamente 30% do mercado hoje.

Contudo, falta levantamento destes números através de outras fontes. A experiência internacional demonstra, por sua vez, que o combate ao contrabando não está associado à manipulação do preço do produto e sim à adoção de medidas de fiscalização e controle.

O Brasil enfrenta um sério problema de entrada ilegal de cigarros provenientes do Paraguai que, apesar de ter ratificado a CQCT, não tomou as providências necessárias para reduzir esse comércio ilegal que se origina dentro de suas fronteiras, mas que se estende dentro do território brasileiro.

A COP2 aprovou a negociação de um protocolo sobre o mercado ilícito de produtos do tabaco, com duas reuniões de negociação já realizadas, a primeira em fevereiro de 2007 e a segunda em outubro de 2008. A próxima reunião, aprovada pela COP3, será em julho de 2009.

Recomendações

- Criar sistema de coleta de dados independentes sobre o comércio ilícito. Atualmente a Receita Federal utiliza principalmente os dados da indústria do fumo.
- Aumentar a cooperação com o Paraguai, tanto em nível técnico quanto político, para alcançar uma redução significativa da entrada ilegal de cigarros no Brasil
- Aumentar a coordenação das ações dos organismos envolvidos na repressão do comércio ilegal com a criação de uma Força-Tarefa, conduzida pela Receita Federal e que trabalhe em associação com o secretariado da CONICQ, e preparar plano estratégico de combate ao contrabando de cigarros, com metas, responsabilidades e necessidades de recursos humanos e materiais definidas para enfrentar o problema.
- Conduzir estudos sobre a relação entre os mercados legal e ilegal e a política tributária, pois se desconhece a relação entre aumento de impostos e substituição de cigarros legais por ilegais.
- Fortalecer a legislação e os procedimentos legais para atuar contra o comércio ilícito de cigarro. Identificar os problemas na legislação e no processo penal que estão dificultando a aplicação de sanções e inibindo a busca e apreensão de cigarros contrabandeados.
- Criar mecanismos nacionais para discutir a posição do Brasil nas negociações internacionais sobre o protocolo do mercado ilícito, envolvendo a participação da sociedade civil organizada sem vínculos com a indústria.

8. ALTERNATIVAS VIÁVEIS À FUMICULTURA E PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE – Arts. 17 e 18

O governo brasileiro se comprometeu a desenvolver um programa de apoio à diversificação das áreas cultivadas com fumo, tendo adesão de um conjunto significativo de agricultores, o que representou uma redução, nas safras 2006 e 2007, de 22% na área plantada com fumo, significando 75 mil hectares disponibilizados para outras culturas. No entanto, na safra 2008, a fumicultura teve uma recuperação de 24 mil hectares e, caso essa tendência continue, em pouco tempo mais agricultores familiares serão cooptados pelo chamado setor tabaco. A COP3 aprovou decisão que dá continuidade aos trabalhos sobre os artigos 17 e 18.

Recomendações

- Disponibilizar recursos para a implementação e a garantia de continuidade das ações do Programa de Apoio à Diversificação Produtiva das Áreas Cultivadas com Fumo, que já foi incorporado pelo plano plurianual (PPA), como um programa específico com orçamento próprio.
 - Adoção do Programa de Apoio à Diversificação pelos ministérios que compõem a CONICQ e que atinja também os governos estaduais e municipais
 - Inclusão de percentual de imposto sobre os derivados de fumo produzidos e consumidos no país para financiar ações do Programa de Apoio à Diversificação.
- Desenvolver pesquisas sobre o impacto ambiental da produção de tabaco.