

Implementação da Convenção-Quadro no Brasil – 2009

Desde 2006, após a ratificação da Convenção Quadro para o Controle do Tabaco (CQCT) pelo Decreto 5.658/2006, a Aliança de Controle do Tabagismo - ACT¹, monitora a implementação da CQCT e de seus protocolos no Brasil.

Em 2009, o principal avanço ocorrido no Brasil foi a adoção de ambientes fechados 100% livres de fumo em vários estados e municípios brasileiros, inspirados pela lei antifumo do estado de São Paulo, em conformidade com as diretrizes do artigo 8 da CQCT.

No entanto, outras medidas importantes precisam ser implementadas no país, a exemplo do aumento de preços e impostos (artigo 6), combate ao mercado ilegal (artigo 15), proibição de publicidade, promoção e patrocínio (artigo 13) e interferência da indústria do tabaco nas políticas de saúde pública (artigo 5.3).

A maioria das recomendações feitas nas edições do relatório de monitoramento da implementação da CQCT no Brasil de 2006 e 2008 ainda são relevantes e são retomadas aqui, ajustadas às devidas nuances.

1. OBRIGAÇÕES GERAIS – ARTIGO 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 CONIQ 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 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. O decreto que a criou está disponível em http://www.inca.gov.br/tabagismo/cquadro3/decreto_1ago2003.pdf

- ⊗ 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 Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), para fomentar e contribuir para o financiamento de medidas de controle do tabagismo³.

2. OBRIGAÇÕES GERAIS – INTERFERÊNCIA DA INDÚSTRIA DO TABACO – ARTIGO 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 segunda Conferência das Partes (COP2) foi aprovada a decisão de criar diretrizes para implementação do artigo 5.3, que tem impacto sobre todos os demais, e estas foram ratificadas por unanimidade na COP3.

Recomendação

- ⊗ Traduzir, disseminar e aplicar as diretrizes do artigo 5.3 nas políticas nacionais de saúde pública.
- ⊗ Não permitir a interferência da indústria do tabaco na CONICQ, incluindo as representações dos Ministérios que a compõem.
- ⊗ Elaborar código de ética para disciplinar a relação entre servidores públicos e indústria do tabaco.
- ⊗ Elaborar código de ética para disciplinar a relação dos órgãos que compõem o Poder Judiciário e a indústria do tabaco.
- ⊗ Evitar a ingerência da indústria de tabaco na definição da política tributária. A indústria pode ser informada, mas não deve ser consultada nem esperar sua conformidade.
- ⊗ Transparência nas relações da indústria com outras instâncias governamentais e órgãos reguladores.

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

Em 2009, o Poder Executivo aumentou a alíquota do Imposto sobre Produto Industrializado sobre cigarros (IPI-Cigarro) em 23,5% e o Congresso Nacional elevou a incidência do PIS-Cofins sobre o preço final do cigarro de 6,36 % para 10,97%. Esses aumentos estimularam elevações do preço ao consumidor em torno de 27%. Do ponto de vista da diminuição do consumo, estas mudanças foram positivas porque resultaram em elevações do preço do

³ Por lei, as empresas de tabaco são obrigadas a pagar à ANVISA uma taxa anual para registro, revalidação ou renovação de produtos derivados de tabaco. Entretanto, é bom deixar claro que este pagamento é feito em depósito em juízo, já que a Souza Cruz, por exemplo, o contesta.

cigarro muito acima dos demais bens e serviços da cesta de consumo, contribuindo para a redução das quantidades consumidas pelos fumantes.

Considerando o período entre junho a outubro de 2009, a arrecadação do IPI – Cigarro aumentou em 14,7%, o que implica em queda de 7,2% dos maços comercializados legalmente, mostrando, mais uma vez, que aumento de impostos de cigarros diminui o consumo proporcionalmente menos que o aumento de impostos e preços. Portanto, permite a elevação da arrecadação.

No entanto, a carga de impostos indiretos sobre os cigarros ainda é baixa no Brasil. A proporção do IPI sobre o preço final do Derby⁴, por exemplo, passou de 24,7% para 25,5%, sendo que esse tipo de imposto deveria representar em torno de 35% do preço final. Adicionalmente, estima-se que depois desses aumentos a proporção de impostos indiretos no preço final do Derby esteja entre 60% e 65%, sendo que em países como a Argentina e o Uruguai essa proporção está próxima de 70%, e no Chile é de 76%. Além disso, a renda pessoal vem crescendo no país, e o poder aquisitivo do salário mínimo em termos de cigarros continua muito alto, favorecendo o consumo da população mais carente e com menos informação. Depois do aumento de 2009, a quantidade de maços de cigarros Derby que pode ser comprada com um salário mínimo é de 155 maços. Em junho de 1999, o salário mínimo comprava 136 maços, e na década de 1990, em torno de 70.

Recomendações

- ⊗ Elevar a proporção do IPI-Cigarro no preço final de todos os produtos para patamares próximos de 35% e ajustar anualmente as alíquotas fixas, com o objetivo de manter essa proporção IPI/preço e evitar que a arrecadação e os preços caiam em termos reais.
- ⊗ Incluir formalmente o Ministério de Saúde nas discussões sobre IPI-Cigarros, para que a política tributária leve em consideração os objetivos da saúde, como estabelecido pelo artigo 6 da CQCT.
- ⊗ 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, ajustadas anualmente, com alíquotas ad-valorem de 15%, de maneira que aumentos de preços de cigarros não reduzam abruptamente a carga de impostos.

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

Além de não ser cumprida, a lei federal 9.294, de 15/7/1996, que permite o fumo em áreas fechadas isoladas, arejadas e exclusivas para este fim, está totalmente defasada frente a este artigo da CQCT e suas diretrizes, que recomendam a criação de ambientes fechados livres do tabaco como a forma mais eficiente de proteção das pessoas.

⁴ A comparação é feita com a marca Derby por ser o cigarro mais barato e mais vendido do país, fabricado legalmente.

Diante da demora da mudança da lei em nível federal, alguns estados e municípios têm providenciado a adequação da lei local à CQCT. Em maio de 2008, a cidade do Rio de Janeiro proibiu o fumo em locais fechados através de um decreto municipal. Em agosto de 2008, foi encaminhado projeto de lei para adoção de ambientes fechados em todo o Estado de São Paulo. A partir de então, o tabagismo passivo efetivamente ocupou espaço na mídia em diversas oportunidades, inclusive com divulgação de pesquisas demonstrando o apoio majoritário da população a este tipo de medida.

A aprovação da “lei antifumo” paulista, em abril de 2009, foi precedida de amplo debate em audiências públicas e comissões legislativas, assim como na imprensa e, posteriormente, alavancou a discussão do tema em outros estados e municípios, com o apoio de entidades e autoridades da saúde e da sociedade civil organizada, e com a oposição de associações e de sindicatos patronais da indústria da hospitalidade. Infelizmente, em alguns locais as novas leis aprovadas não estão de acordo com a CQCT, pois mantêm o disposto na lei federal já existente.

Por outro lado, leis antifumo também foram aprovadas nos estados do Paraná, Rio de Janeiro, Amazonas, Rondônia, Roraima, Paraíba, e nas cidades de Cornélio Procópio, Maringá e Curitiba no Paraná, Salvador/BA, Juiz de Fora/MG, Lauro de Freitas/BA, Tubarão e Criciúma em Santa Catarina, Belém/PA, Pelotas/RS, e Manaus/AM.

As leis dos estados de São Paulo, Paraná e Rio de Janeiro entraram em vigor em 2009 e estão sendo cumpridas e fiscalizadas pelos órgãos competentes. Além disso, contam com amplo apoio da população.

Recomendações

- ⊗ O governo federal, e não somente o Ministério da Saúde, deve se posicionar a favor de ambientes livres do tabaco, e cobrar do Poder Legislativo a aprovação de leis com previsão desta medida.
- ⊗ O Poder Legislativo deve aprovar os projetos de lei federais que adaptam a lei 9.294 à CQCT e seus protocolos
- ⊗ O Poder Legislativo deve rejeitar os projetos de lei federais que retrocedem na proteção à saúde de todos e não se adaptam à CQCT.
- ⊗ As Vigilâncias Sanitárias estaduais e municipais, bem como outros órgãos competentes, devem ser capacitados para a fiscalização rotineira por poluição tabagística ambiental e cumprimento de leis correspondentes.
- ⊗ Fomentar parcerias entre representações da sociedade civil organizada e órgãos do governo para as ações educativas voltadas para a aprovação e cumprimento de legislação que cria ambientes fechados livres do tabaco.

5. EMBALAGEM E ETIQUETAGEM DE PRODUTOS DE TABACO – ARTIGO 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 – ARTIGO 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. Há também abuso do direito de fazer publicidade: a indústria do tabaco viola as proibições legais ao promover eventos e festas com suas marcas, fazer propaganda em estádios, pistas, palcos, e enviar mensagens eletrônicas com propagandas de seus produtos. 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.
- ⊗ A ANVISA deve fiscalizar os abusos e violações à restrição à publicidade de cigarros cometidos pelas empresas produtoras de cigarros.
- ⊗ 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 – ARTIGO 15

Um dos principais entraves para o aumento do preço e dos impostos dos cigarros no Brasil é a alegação, por parte da indústria do tabaco, de que isto causaria um crescimento na fatia de mercado de produtos contrabandeados. Em 2009, os impostos aumentaram, mas não houve nem aumento comprovado do mercado ilegal nem redução da fatia do mercado total da principal empresa produtora.⁵

O aumento no número de apreensões de produtos pela Receita Federal e Polícia Federal não necessariamente é sintoma de maior atividade ilegal, mas pode ser efeito de um melhor funcionamento e acionamento destas instituições. As evidências indicam que se trata desta segunda razão

⁵ A confirmação de que não houve redução da fatia do mercado da Souza Cruz é da própria empresa em seu Relatório de Administração, correspondente ao período de nove meses findo em 30 de setembro de 2009.

O comércio ilegal de produtos de tabaco enfrenta dois desafios no país. Em primeiro lugar, os números do mercado ilegal são basicamente originados em fontes da indústria. Falta levantamento através de fontes oficiais ou independentes da indústria. Em segundo, deve-se aceitar melhor a experiência internacional, que demonstra que o combate ao contrabando não está associado à manipulação do preço do produto e sim à adoção de medidas de fiscalização e controle.

Para vencer o desafio da fiscalização e o controle, o Brasil deve ter uma estratégia global para enfrentar a entrada ilegal de cigarros provenientes do Paraguai – o principal problema do mercado ilegal.

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 conexão 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 – ARTIGOS 17 e 18

Em atenção à decisão da COP3 de estabelecer um grupo de trabalho para definir diretrizes para os artigos 17 e 18, o governo brasileiro desenvolve pesquisa de metodologias apropriadas para o programa de apoio à diversificação das áreas cultivadas com fumo. As proposições preliminares de uma metodologia baseada na maior oferta e disponibilidade de meios de vida para os agricultores foram apresentadas na primeira reunião desse grupo, em setembro de 2009, em Nova Déli, Índia.

Apesar de colaborar no cenário internacional com a busca de alternativas sustentáveis à fumicultura, no contexto nacional observa-se uma fragilização do Programa de Apoio à Diversificação. A falta de integração das políticas públicas dirigidas para a fumicultura e a pouca capacidade de coordenação da CONICQ para o setor permitem que o Ministério de Desenvolvimento Agrário tenha poucos recursos humanos e financeiros para gerir tal Programa. Por outro lado, o Ministério de Agricultura articula a promoção e o crescimento da produção e exportação de tabaco no Brasil, inclusive desenvolvendo em conjunto com o

FATOS EM DESTAQUE



Sindicato das Indústrias do Tabaco (Sinditabaco) uma normatização para certificar a produção nacional.

Recomendações

- ⊗ Disponibilizar recursos para a implementação, a garantia de continuidade e a ampliação 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.
- ⊗ Integrar as políticas públicas e iniciativas regulatórias dirigidas à fumicultura pelos diferentes Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) e ministérios que compõem a CONICQ, com os objetivos do Programa de Apoio à Diversificação, buscando coordenar as ações com governos estaduais e municipais.
- ⊗ Desenvolver pesquisa sobre o impacto socioambiental da produção de tabaco, considerando aspectos sanitários, sociais, ambientais, econômicos e culturais, como a doença da folha do tabaco, a intoxicação e a contaminação por agrotóxicos, a capacidade cognitiva e a escolaridade, o endividamento e as expectativas e frustrações de direitos.