

# RELATÓRIO SOBRE PRIORIDADES EM CONTROLE DO TABAGISMO NO BRASIL 2013 / 2014

## Contexto

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

Sua ratificação delimitou os espaços de poder e as alianças da indústria do tabaco. Em torno das medidas sanitárias preconizadas no tratado, em seus protocolos e diretrizes, diferentes forças têm atuado e contribuído para compor um cenário de incerteza política, insegurança jurídica e fragilidade institucional.

Avanços obtidos desde a ratificação da Convenção Quadro estão *sub judice*. As leis estaduais de ambientes livres de fumo, a restrição à publicidade e a proibição dos aditivos nos produtos derivados de tabaco são objetos de ações legais por entidades ligadas à indústria do tabaco. A posterior proibição da propaganda e a garantia de exibição dos produtos nos pontos de venda, a lei federal de ambiente livres de fumo, e as advertências na parte frontal dos maços de cigarro, aprovadas em dezembro de 2011, estão sem regulamentação. Não há qualquer sinalização de que o governo federal adote as melhores práticas e recomendações da CQCT em sua regulamentação, ou mesmo se baseie nas experiências exitosas dos estados onde estas políticas já vem sendo aplicadas.

A capacidade de governança da Comissão Nacional para Implementação da CQCT (Conicq), sob a presidência do Ministério da Saúde e com secretaria-executiva própria, ligada ao Instituto Nacional do Câncer (Inca), limita-se a gestos de articulação entre os setores do governo que pouco dialogam com as políticas de controle do tabaco. A Convenção Quadro orienta que a implementação de suas diretrizes e recomendações deve ser ativamente aberta à participação da sociedade civil organizada. Da mesma forma, a Conicq não garante 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.

## A interferência da indústria do tabaco

Um dos maiores obstáculos para a implementação de medidas de controle do tabagismo 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, o 5.3. Na segunda Conferência das Partes (COP2) foi aprovada a decisão de criar diretrizes para implementação deste artigo, que tem impacto sobre todos os demais, e estas foram ratificadas por unanimidade na COP3. Em 18/04/2012, o Diário Oficial da União publicou a portaria 713, do Ministério da Saúde, que estabelece as diretrizes éticas aplicáveis aos membros da CONICQ. Entre os princípios previstos, estão a transparência, a primazia do interesse da saúde pública e o compartilhamento das informações sobre a indústria do tabaco entre os membros da comissão. Na Seção I, a portaria estabelece, ainda, a necessidade de declaração de conflito de interesses.

Apresentamos a seguir as principais políticas de controle do tabagismo, preconizadas pela Convenção Quadro, o que foi feito em relação a elas e o que precisa avançar.

1

### Preços e Impostos

O aumento de preços e impostos é a medida mais efetiva e custo-efetiva para a redução do consumo de derivados do tabaco, prevista no artigo 6 da Convenção Quadro.

## O que foi feito

Em 2012, observamos que a política de preços e impostos avançou de maneira favorável ao controle do tabagismo. Depois dos avanços na política tributária dos cigarros em 2011, com a sanção da Lei nº 12.546/11 e publicação do Decreto nº 7.593, em maio de 2012,

1 A Aliança de Controle do Tabagismo é uma organização não-governamental dirigida 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 Para conhecer os relatórios anteriores, acesse <http://www.actbr.org.br/biblioteca/fatos-destaque.asp>

ocorreu o primeiro reajuste efetivo na alíquota do IPI previsto pelo seu novo sistema tributário. Também se eliminaram as incertezas e interpretações que permitiam disputas judiciais sobre o pagamento do IPI. Caso empresas voltem a questionar judicialmente a cobrança do imposto, cairão automaticamente no regime geral, independentemente da opção realizada pela empresa naquele ano-calendário.

## Expectativa

A expectativa para 2013 é que se mantenha o mesmo caminho, com a sinalização por parte da Receita Federal de que o reajuste de 1º de janeiro ocorrerá dentro do prazo.

2

### Ambientes livres de fumo

A proteção da população contra o fumo passivo está prevista no artigo 8 da Convenção Quadro.

## O que foi feito

Em todo o ano de 2012, a comunidade de saúde e controle do tabagismo pressionou o governo federal para que a lei 12.546/11, aprovada em dezembro de 2011, fosse regulamentada. Um grupo de trabalho foi constituído por membros da área técnica do governo, sem qualquer abertura para a participação da sociedade civil.

Seguidas agendas com o Ministro da Saúde, pleiteadas pelas associações médicas e entidades da saúde pública foram adiadas, canceladas, e até o momento não há qualquer perspectiva para a regulamentação da lei. Há divergências entre os conceitos defendidos pela equipe técnica, que trabalhou na minuta do Decreto-lei, e a análise política feita na Casa Civil. Esta se encontra permeada por ponderações que lhe foram apresentadas pelo setor de hospitalidade (hotéis,

bares e restaurantes), pelos sindicatos representativos da indústria do tabaco e por representantes de agricultores que produzem tabaco. Alguns setores do governo questionam a aplicabilidade do conceito de ambiente fechado definido pelas diretrizes da OMS para o artigo 8, apesar das leis estaduais antifumo o utilizarem para regulamentação.

## Expectativa

A regulamentação do artigo 49 da Lei 12.546/11 é necessária, de forma a atender o artigo 8 da CQCT e as diretrizes para sua implementação. A definição de recinto coletivo fechado deve incluir os locais fechados por quaisquer de seus lados por parede, divisória, teto ou telhado, ainda que provisórios, onde haja permanência ou circulação de pessoas, como varandas e terraços.

3

### Proibição de aditivos

A proibição de aditivos em cigarros está embasada nas diretrizes para implementação dos Artigos 09 e 10 da Convenção Quadro. Elas recomendam a restrição ou proibição de "ingredientes que podem ser usados para aumentar a palatabilidade, como açúcares e doces, substâncias flavorizantes, temperos e ervas, em cigarros e produtos de tabaco similares a cigarros."

## O que foi feito

No começo de 2012, a Anvisa, com apoio da sociedade civil organizada e das entidades médicas e de saúde, obteve um grande êxito para a política de controle do tabaco com a aprovação da Resolução da Diretoria Colegiada – RDC 14, publicada em 15/03/2012. Dentre suas principais disposições está a proibição de importação e comercialização no país de produto fumígeno derivado do tabaco que contenha aditivos, como aromatizantes, flavorizantes, adoçantes e edulcorantes. A medida entra em vigor em setembro de 2013, com prazo até março de 2014 para que os

3Para conhecer as diretrizes do artigo 5.3, acesse [http://www.inca.gov.br/tabagismo/cquadro3/diretrizes\\_para\\_implementacao\\_do\\_artigo53\\_da\\_CQCT\\_v2.pdf](http://www.inca.gov.br/tabagismo/cquadro3/diretrizes_para_implementacao_do_artigo53_da_CQCT_v2.pdf)  
4Portaria 713, 17/04/2012, disponível em [http://portal.in.gov.br/in/pesquisa\\_avancada](http://portal.in.gov.br/in/pesquisa_avancada), acessado em 04/05/2012.

5A Lei nº 12.546/11 e o Decreto nº 7.593 ainda preveem novos reajustes nas alíquotas do Regime Especial, em periodicidade anual até janeiro de 2015.

6Art. 17. § 3º da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011.

produtos com aditivos sejam retirados do mercado.

Esta RDC foi flexibilizada para atender ao setor produtivo, que demandou a exclusão do açúcar da lista de produtos banidos.

## Expectativa

A indústria do tabaco usa estratégias de litígio para tentar reverter esta decisão, até sua entrada em vigor, em setembro de 2013, e acredita-se que continue utilizando após a retirada dos produtos com aditivos do mercado, em 2014.

Vários questionamentos à atuação das agências reguladoras na Câmara dos Deputados sinalizam que parlamentares estão mobilizados para atender aos interesses dos setores regulados contrariados, como tabaco, alimentos e agrotóxicos. Há um Projeto de Decreto da Câmara (PDC 3034/2010) para derrubar a RDC 14/2012 sobre aditivos, com base no questionamento da competência da Anvisa para regular a matéria.

Espera-se que a RDC seja cumprida e que o país se torne líder mundial no banimento dos aditivos, especialmente mentol e cravo, aos produtos de tabaco.

## 4 Embalagens

O artigo 11 da Convenção Quadro trata das embalagens de produtos de tabaco. O Brasil está em sua terceira rodada de imagens de advertência nas embalagens de cigarro. As imagens ocupam, atualmente, 100% de uma das faces principais das embalagens. A Lei 12.546/2011 reduziu para 30% o tamanho da advertência na outra face da embalagem, e postergou para 2016 sua inserção. Anteriormente, a resolução da Anvisa previa 50% de advertência no verso do maço.

## Expectativa

Espera-se que haja participação da sociedade civil no grupo de avaliação das imagens de advertência em circulação e no grupo de trabalho interinstitucional para a elaboração da próxima rodada de advertências.

A ACT propõe que seja adotadas as embalagens genéricas, ou seja, que todas as embalagens de cigarro e outros produtos de tabaco sejam iguais, padronizadas em termos de forma, tamanho, modo de abertura, cor, fonte. A embalagem genérica é livre de marcas, design e logos, e mantém as advertências sanitárias. Elas são indicadas para reduzir a atratividade de produtos de tabaco para crianças, adolescentes e jovens.

## 5

## Propaganda

Manter os produtos derivados de tabaco nos PDVs, mas fora do raio de visão, é uma tendência mundial. Estudos científicos demonstraram que este é o sentido responsável por 83% da percepção humana, sendo que nossos olhos praticamente “escaneiam” a 100 km/h as mercadorias e os materiais promocionais num PDV.

## O que foi feito

A Lei 12.546/2011 proibiu a propaganda comercial de produtos fumígenos em todo o território nacional, inclusive através de pôsteres, cartazes e painéis. Esta alteração, prevista no artigo 13 da Convenção Quadro, é uma medida de saúde pública para que não haja incentivo ao consumo e à iniciação ao consumo por crianças e jovens de um produto que causa dependência e malefícios à saúde.

É um importante avanço no tema da publicidade, porém ainda permite a exposição dos produtos nos pontos de venda, o que está em desacordo com o artigo 13.

7Este artigo dá nova redação aos artigos 2º e 3º da Lei 9294/1996 e especifica que: “É proibido o uso de cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos ou qualquer outro produto fumígeno, derivado ou não do tabaco, em recinto coletivo fechado, privado ou público”; e também que: “É vedada, em todo o território nacional, a propaganda comercial de cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos ou qualquer outro produto fumígeno, derivado ou não do tabaco, com exceção apenas da exposição dos referidos produtos nos locais de vendas, desde que acompanhada das cláusulas de advertência ...”.

## Expectativa

Para uma boa regulamentação da propaganda de produtos fumígenos, derivados ou não do tabaco, deve-se levar em conta que qualquer técnica e atividade de informação e persuasão das empresas de tabaco, incluindo as embalagens, são formas de publicidade para estímulo ao consumo ou iniciação ao uso desses produtos.

O ponto de venda deve ter seu tamanho diminuído e a exposição dos produtos não pode ser feita próxima a balas e doces, tipicamente voltados ao público infanto-juvenil.

A exposição dos produtos derivados do tabaco deve ser feita de forma que a face contendo a advertência sanitária seja a única voltada para o público.

As melhores práticas internacionais orientam a colocação das embalagens de cigarros em armários fechados ou sob balcões, fora de visibilidade.

6

### Comércio ilícito de produtos de tabaco

O artigo 15 da Convenção Quadro trata da questão do comércio ilícito de produtos de tabaco. Apesar de não terem ocorrido avanços práticos no ano de 2012 em nível nacional, houve na verdade um possível pequeno retrocesso, o ano foi de expressivo avanço internacional.

## O que foi feito

Em novembro de 2012, em Seul, Coréia do Sul, foi adotado integralmente pelas Partes da Convenção Quadro o protocolo contra o comércio ilícito. Trata-se de um componente essencial para o controle do tabagismo no mundo, na medida em que o comércio ilícito mostra-se um grave problema global, minando os esforços de saúde pública em reduzir o consumo de produtos de tabaco através de políticas de aumento de impostos e preços, além de acarretar em perdas

tributárias para os governos e frequentemente financiar atividades criminosas transnacionais.

O documento ficará disponível primeiramente na sede da OMS em Genebra, e depois na sede das Nações Unidas em NY para assinatura dos países até o início de janeiro de 2014, e a partir deste passo, cada país deverá ratificar o texto em seus sistemas legislativos nacionais, somente entrando em vigor mundialmente 90 dias após a 40ª ratificação.

## Expectativa

Infelizmente, em outubro de 2012, foi sancionada no Brasil a Lei nº 12.723, autorizando a instalação de lojas francas (duty-free) em certos municípios de fronteira caracterizados como cidades gêmeas de cidades estrangeiras. Por serem cidades com fluxos transfronteiriços mais intensos, tais lojas podem se tornar fonte de produtos de tabaco mais baratos e acessíveis em relação aos disponíveis no varejo regular da região. É necessário excluir produtos de tabaco do rol de mercadorias cuja venda será permitida nos estabelecimentos de que trata esta lei, tornando a mesma condizente com os objetivos de saúde pública e de implementação da Convenção-Quadro no país.

Espera-se a assinatura do Protocolo de Combate ao Comércio Ilícito pelo governo brasileiro, para que se possa iniciar seu processo de ratificação no Congresso Nacional. Também espera-se a criação de uma força tarefa, envolvendo as autoridades competentes (Polícia Federal, Ministério Público, Anvisa, entre outros) para lidar com os desafios referentes ao comércio ilegal.

Urge criar sistema de coleta de dados oficiais independentes sobre o comércio ilícito. Atualmente a Secretaria da Receita Federal ainda utiliza como fonte dados da indústria do tabaco.

8Para saber mais sobre as embalagens genéricas, leia material da ACT em: [http://www.actbr.org.br/uploads/conteudo/738\\_embalagem\\_generica.pdf](http://www.actbr.org.br/uploads/conteudo/738_embalagem_generica.pdf)  
9Lei nº 12.723, de 09 de outubro de 2012.