



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Econômico
Coordenação-Geral de Infraestrutura Urbana e Recursos Naturais

Nota Técnica n.º 06221/2015/DF COGUN/SEAE/MF

Brasília, 22 de dezembro de 2015.

Assunto: Denúncia n.º 08700.000296/2015-78 que versa legislação que instituiu o selo fiscal de controle no mercado de água adicionada de sais no estado do Ceará.

Recomendação: Comunicação ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade).

Acesso: Público

1 – Introdução

1. Por meio do Ofício n.º 420/CADE, de 22 de janeiro de 2015, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) notificou esta Secretaria sobre a Denúncia n.º 08700.000296/2015-78, protocolada no sítio eletrônico daquela autarquia, que versa sobre a legislação que instituiu o selo fiscal de controle no mercado de água adicionada de sais no estado do Ceará. O referido documento se baseou no art. 19 da Lei n.º 12.529, de 30 de novembro de 2011, que estabelece a competência desta Secretaria no âmbito do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC).

2. A referida denúncia trata do Decreto n.º 31.440, de 14 de março de 2014, que “regulamenta a Lei n.º 14.455, de 02 de setembro de 2009, que instituiu o Selo Fiscal de Controle, a ser afixado em vasilhames acondicionadores de água mineral natural e água adicionada de sais, para fins de controle de cumprimento de obrigações tributárias relacionadas com o Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias, Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e dá outras providências”.

3. Segundo a denúncia, a lei e o decreto seriam “encomendados pelos barões e milionários (...) que querem continuar a dominar o mercado de água adicionada de sais entre um pequeno grupo, e através deste decreto tirar do mercado os pequenos empresários que estão em fase de crescimento e de organização para atender as normas de saúde”. Ou seja, a denúncia sugere que as normas estaduais prejudicariam os pequenos empresários do ramo de água adicionada de sais. Ademais, o representante solicita àquele órgão que se investigue o decreto e a lei no sentido de que poderiam fortalecer um cartel no setor.

4. Nesse contexto, o objetivo desta nota é apresentar (i) análise desta Secretaria sobre possíveis aspectos anticoncorrenciais das normas vigentes para o mercado de água adicionada de sais do estado do Ceará; e, (ii) se cabível, sugestões para possíveis

aperfeiçoamentos em prol da competição nesse mercado. Inicialmente, serão abordadas as atribuições desta Secretaria no âmbito da advocacia da concorrência. Em seguida, será feita a análise propriamente dita, buscando-se identificar o problema e as instituições afetadas e avaliar eventuais impactos ao bem estar econômico. Finalmente, serão apresentadas as conclusões.

2. Da Atribuição de Promoção da Concorrência da Seae

5. Na atual configuração do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC)¹, são competências desta Secretaria, dentre outras:

a) “elaborar estudos avaliando a situação concorrencial de setores específicos da atividade econômica nacional, de ofício ou quando solicitada pelo Cade, pela Câmara de Comércio Exterior ou pelo Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor do Ministério da Justiça ou órgão que vier a sucedê-lo” (Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, art. 19, inciso IV);

b) “propor a revisão de leis, regulamentos e outros atos normativos da administração pública federal, estadual, municipal e do Distrito Federal que afetem ou possam afetar a concorrência nos diversos setores econômicos do País” (Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, art. 19, inciso VI); e

c) “avaliar e manifestar-se acerca dos atos normativos e instrumentos legais que afetem as condições de concorrência e eficiência na prestação de serviços, produção e distribuição de bens”, articulando-se com os órgãos públicos responsáveis (Decreto nº 7.482, de 16 de maio de 2011, art. 29, inciso VII e c/c inciso XI).

6. No contexto descrito, está entre as atribuições da Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae) do Ministério da Fazenda a advocacia da concorrência, que consiste em esclarecer e inculcar nos agentes econômicos (dentre os quais estão agentes privados e públicos) os ganhos alocativos e produtivos que a introdução e manutenção da concorrência produzem. Uma das formas de se promover a advocacia da concorrência é a identificação, pelos órgãos que compõem o SBDC, de normas legais ou infralegais (municipais, estaduais ou federais) que têm o condão de ferir ilicitamente a livre iniciativa ou a livre concorrência, previstas no art. 170, inciso IV², da Constituição Federal, e que impedem a sociedade de gozar os benefícios oriundos da concorrência.

7. O estudo em tela enquadra-se nas competências desta Secretaria, tendo justamente o objetivo de avaliar normas vigentes no estado do Ceará para o mercado de água adicionada de sais, com vistas a avaliar aspectos concorrenciais e, se for o caso, orientar ações de advocacia da concorrência. Ressalta-se que, do ponto de vista institucional, a Seae não constitui instância deliberativa dentro do SBDC, embora possa provocar ou instigar eventuais mudanças normativas ou regulatórias.

8. Enfatiza-se que as conclusões desse estudo possuem caráter opinativo. O ente estadual tem, dentro dos limites legais, liberdade para construir leis e regulamentos para disciplinar os aspectos tributários do mercado em questão dentro do seu território.

¹ A estrutura atual do SBDC é dada pela Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. De acordo com essa lei, o SBDC é composto pela Secretaria de Acompanhamento Econômico, do Ministério da Fazenda, e pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), órgão ligado ao Ministério da Justiça.

² Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

.....
IV - livre concorrência;
.....

2 - Da Análise

2.1 – Do Problema Identificado, do Objetivo e dos Agentes Impactados.

9. Conforme mencionado, o Cade encaminhou para esta Secretaria, por meio do Ofício nº 420/CADE, de 22 de janeiro de 2015, cópia da Denúncia nº 08700.000296/2015-78, protocolada no sítio eletrônico daquela autarquia, relativo à legislação estadual que instituiu o selo fiscal de controle no mercado de água adicionada de sais no estado do Ceará. Consta na denúncia, que a Lei nº 14.455/2009 e o Decreto nº 31.440/2014, ambos tratando desta questão, poderiam fortalecer um cartel no setor, além de favorecer o domínio do mercado de água adicionada de sais entre um pequeno grupo, retirando do mercado os pequenos empresários. Ou seja, as normas estaduais poderiam, segundo o denunciante, prejudicar pequenos empresários do ramo, restringindo a competição nesse mercado.

10. Segundo a denúncia, se a intenção da Secretaria de Fazenda do Estado de Ceará fosse somente arrecadar imposto por garrafão, necessitaria somente do controle por meio do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) e da Ficha de Inscrição Cadastral (FIC) estadual. O denunciante ainda alega que, “se o Selo Fiscal também for atrelado à Secretaria de Saúde, conforme descrito no art. 4º do referido decreto, isso seria pretexto para eliminar a concorrência e elevar os preços com a retirada de pequenos comerciantes que estariam em fase de organização. Assim, o mercado se tornaria um cartel dos grandes (barões e milionários) que nunca pagaram seus impostos com a venda de garrafão de 20 litros.” Ademais, o denunciante³ alega possuir informações de terceiros de que os grandes estariam se articulando para reuniões e fixações de preços altos, já contando com a retirada dos pequenos comerciantes de envasadores de água.

11. Por fim, o denunciante informa que existem 40 pequenas empresas no estado do Ceará em fase de desenvolvimento para o cumprimento das exigências da Secretaria de Saúde daquele estado. No seu entendimento, a norma em questão favorece os grandes comerciantes, que desejam impedir os pequenos de levar água com um preço razoável por cada garrafão de 20 litros, o que causaria desemprego e perda de renda. Ademais, a denúncia menciona que as grandes empresas não teriam capacidade hídrica (água) para atender seus clientes, pois eles abasteceriam seus galões de água de carros pipas de fontes estranhas, burlando a lei.

12. Em suma, o mercado de água de sais minerais do estado do Ceará poderia ser descrito com as seguintes características:

- i) Empresas grandes e pequenos comerciantes de galões de água disputam o mercado, o que evidencia, numa análise preliminar, que as barreiras à entrada não são significativas;
- ii) Existe necessidade de atendimento de normas sanitárias para atuarem no mercado;
- iii) As empresas têm liberdade de preços para competirem no mercado;
- iv) A reputação de qualidade pode ser diferencial de competição para as empresas;
- v) Há concorrência entre as empresas pelo consumidor final; e,
- vi) Há indícios de concorrência desleal ou práticas comerciais ilícitas no setor, como sonegação de tributos e burla de normas sanitárias.

13. Consta-se que o estado do Ceará regulamentou o Selo Fiscal de Controle para coibir práticas ilícitas que ocasionam concorrência desleal, como a evasão de tributos estaduais e a venda de água desconhecida que podem trazer riscos à saúde humana. Ou seja, o problema identificado pelo poder público não foi de natureza concorrencial, mas a necessidade de

³ Sr. José Orleans Aguiar Carneiro, pequeno comerciante no ramo de envase de água.

disciplinar o mercado para coibir práticas ilegais ou ilícitas. O objetivo da norma seria reduzir a evasão tributária e aumentar a segurança para a população quanto à qualidade da água comercializada no mercado de água adicionada de sais.

14. Todavia, o denunciante alega que a norma teria o condão de prejudicar a concorrência e elevar os preços, pois inviabilizaria os pequenos comerciantes de atuarem nesse mercado. Reduzindo o número de empresas atuantes no mercado, a norma também facilitaria um cartel das empresas grandes do setor. **A possibilidade de as empresas estarem articulando reuniões para fixação de preços, conforme alegado pelo denunciante, extrapola a competência desta Secretaria, sendo assunto da alçada do Cade.** Permanece, no entanto, a competência da Seae para avaliar a normas editadas pelos entes nos seus aspectos concorrenciais, dentro da atribuição de advocacia da concorrência.

15. Entre os agentes afetados pelas normas editadas pelo estado do Ceará para a utilização do Selo Fiscal de Controle no mercado de água adicionada de sais temos:

- (i) Empresas que comercializam água adicionada de sais nesse mercado;
- (ii) Secretaria de Fazenda do Estado do Ceará;
- (iii) Secretaria de Saúde do Estado do Ceará.
- (iv) Secretaria de Recursos Hídricos do Estado do Ceará; e
- (v) Consumidores de água mineral e de água adicionada de sais.

2.2 - Dos Possíveis Impactos ao Bem – Estar Econômico

2.2.1 – Dos possíveis Impactos à concorrência

16. Para avaliar os impactos concorrenciais da denúncia utiliza-se a metodologia desenvolvida pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)⁴. A metodologia consiste de um conjunto de questões a serem verificadas na análise do impacto de políticas públicas sobre a concorrência. O impacto competitivo poderia ocorrer por meio de: (i) limitação no número ou variedade de fornecedores; (ii) limitação na concorrência entre empresas; (iii) diminuição do incentivo à competição; e (iv) limitação das opções dos consumidores e da informação disponível. As referidas questões e seus respectivos efeitos são descritos abaixo:

1º efeito - limitação no número ou variedade de fornecedores, provável no caso de a política proposta:

- i) Conceder direitos exclusivos a um único fornecedor de bens ou de serviços;
- ii) Estabelecer regimes de licenças, permissões ou autorizações como requisitos de funcionamento;
- iii) Limitar a alguns tipos de fornecedores a capacidade para a prestação de bens ou serviços;
- iv) Aumentar significativamente os custos de entrada ou saída no mercado;
- v) Criar uma barreira geográfica à aptidão das empresas para fornecerem bens ou serviços, mão-de-obra ou realizarem investimentos.

2º efeito - limitação da concorrência entre empresas, provável no caso de a política proposta:

- i) Limitar a capacidade dos vendedores de fixar os preços de bens ou serviços;
- ii) Limitar a liberdade dos fornecedores de fazerem publicidade ou marketing dos seus bens ou serviços;

⁴ OCDE (2011). **Guia de Avaliação da Concorrência**. Versão 2.0. Disponível em: <http://www.oecd.org/daf/competition/49418818.pdf>.

- iii) Fixar padrões de qualidade do produto que beneficiem apenas alguns fornecedores ou que excedam o nível escolhido por determinados consumidores bem informados; e,
- iv) Aumentar significativamente o custo de produção para apenas alguns fornecedores (especialmente dando tratamento diferente aos operadores históricos e aos concorrentes novos).

3º efeito - diminuir o incentivo para as empresas competirem, prováveis no caso de a política proposta:

- i) Estabelecer um regime de autorregulamentação ou de correção;
- ii) Exigir ou estimular a publicação de dados sobre níveis de produção, preços, vendas ou custos das empresas; e
- iii) Isentar um determinado setor industrial ou grupo de fornecedores da aplicação da legislação geral da concorrência;

4º efeito – Limitação das opções dos clientes e da informação disponível, provável no caso de a política proposta.

- i) Limitar a capacidade dos consumidores para escolherem o fornecedor;
- ii) Reduzir a modalidade dos clientes entre fornecedores de bens ou serviços por meio de aumento dos custos, explícitos ou implícitos, da mudança de fornecedores; e,
- iii) Alterar substancialmente a informação necessária aos consumidores para poderem comprar com eficiência.

17. Conforme já mostrado, a Lei nº 14.455, de 02 de setembro de 2009, instituiu o Selo Fiscal de Controle e determina que este seja afixado em vasilhames acondicionadores de água mineral^{5,6} e água adicionada de sais⁷, para fins de controle do cumprimento das obrigações tributárias daquele estado. *In Verbis*:

Art.1º Fica instituído o Selo Fiscal de Controle, para afixação de vasilhames acondicionadores de água mineral natural ou água adicionada de sais, **para fins de acompanhamento, monitoramento e fiscalização das obrigações tributárias** relacionadas com o Imposto sobre Operações Relativas à circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviço de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS.

§1º O Selo Fiscal de Controle deverá ser afixado, também, em vasilhames acondicionadores dos produtos referidos no caput deste artigo, ainda que as operações ou as prestações estejam desoneradas do imposto.

§2º Excluem-se da exigência prevista no caput deste artigo os produtos envasados em vasilhames com capacidade igual ou inferior a 10 (dez) litros.

18. Considerando o disposto nesta lei, o Decreto nº 31.440, de 14 de março de 2014, trouxe os seguintes dispositivos:

⁵ A água mineral é a água retirada da fonte e envasada, admitindo como únicos tratamentos que possa receber a filtração ou a decantação (e a adição de gás, caso seja necessário). Portanto, os sais minerais que ela possui vieram naturalmente da fonte de onde ela foi obtida.

⁶ A denúncia não menciona água mineral, mas tão somente água adicionada de sais. Todavia, trata-se de produtos substitutos, ainda que não totalmente perfeitos, além do impacto da medida ser semelhante para ambos. Assim, deste ponto em diante, as duas expressões serão utilizadas sem fazer distinções para fins argumentativos.

⁷ A água adicionada de sais não é água mineral e sim água potável, de torneira, tratada através de diversos mecanismos (filtração, floculação, adição de fluor, cloro, etc), onde em seu processo final há adição, de forma artificial, alguns sais minerais, deixando-as mais parecidas com a água mineral. A água adicionada de sais é uma invenção americana e em alguns países, como a França e a Itália, sua produção é proibida.

Art.1º Ficam os estabelecimentos envasadores de água obrigados a afixar, em vasilhames acondicionadores de água mineral natural ou água adicionada de sais, o Selo Fiscal de Controle, instituído pela Lei nº 14.455, de 2 de setembro de 2009, **para fins de acompanhamento, monitoramento e fiscalização das obrigações tributárias** relacionadas com o ICMS.

(.....)

Art. 4º A Secretaria de Saúde do Estado do Ceará - SESA poderá **utilizar as prerrogativas do Selo Fiscal de Controle para promover a proteção da saúde da população**, por intermédio do controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária.

Art. 5º. A Secretaria dos Recursos Hídricos do Estado do Ceará – SRH e a SESA poderão utilizar, complementarmente, as prerrogativas do Selo Fiscal de Controle da seguinte forma:

Secretaria de Recursos Hídricos:

- a) Na fiscalização da outorga de direito de uso da água para abastecimento humano;
- b) Na fiscalização de outorga de execução de obra hídrica; e,
- c) Na fiscalização das atividades de captação de água nos diversos mananciais, promovidas pelas empresas envasadoras de água.

Secretaria da Saúde:

- a) Na fiscalização sanitária; e,
- b) Na concessão ou renovação de concessão de alvará sanitário.

19. A princípio, o Selo Fiscal de Controle não traz obrigação de natureza tributária ou sanitária nova para as empresas, exceto em relação à obrigatoriedade de afixar o selo no produto. No entanto, representa uma garantia para o consumidor de que o produto comercializado cumpre com normas sanitárias e tributárias. O selo ajuda o consumidor a identificar facilmente os produtos vendidos ilegalmente. Nesse sentido, permanecem as mesmas obrigações relacionadas às licenças, permissões ou autorizações necessárias para a comercialização do produto de natureza tributária, sanitária ou hídrica. Deduz, portanto, que **o selo não se enquadra no item ii do 1º efeito do manual da OCDE. Ou seja, o selo por si só não tem o condão de produzir efeitos nocivos à concorrência.**

20. Ressalta-se, ainda, que o selo fiscal de controle torna a competição mais justa e igualitária, pois reduz a sonegação tributária e a comercialização de produto de origem desconhecida ou que não cumprem as normas sanitárias. Assim, a medida em comento busca evitar que práticas ilícitas possam ser utilizadas para reduzir custos indevidamente e aumentar os lucros, além de contribuir para a conquista do mercado. Neste sentido, o selo é uma maneira eficaz de impedir a **concorrência desleal⁸ entre concorrentes, quando a empresa amplia seu mercado utilizando de vantagem competitiva provenientes de práticas indevidas.**

21. Por outro lado, o selo fiscal de controle pode trazer elevação do custo em razão da necessidade de rotulagem – mesmo para aquelas empresas que já cumprem com as obrigações

⁸ A concorrência desleal ocorre no plano concreto a partir do momento em que o empresário utiliza de práticas ilícitas para angariar clientela, prejudicando seus concorrentes, sendo que para sua configuração pouco importa os resultados obtidos com a deslealdade e sim os meios que foram empregados para a consecução do fim da atividade empresarial que é, além dos lucros, os clientes.

tributárias e sanitárias. O impacto da incidência do selo entre grandes e pequenos comerciantes pode ser diferenciado, de forma que pequenos produtores poderiam ser mais penalizados do que os grandes. Se for esse o caso, presume-se que a concorrência seria prejudicada, independente de outros benefícios que a medida possa trazer. No caso em tela, a denúncia não menciona eventual problema que poderia ocorrer com pequenos envasadores de água referente ao custo de rotulagem. Isso decorre do fato de que o custo de rotulagem não representa um problema nesse mercado. Como o custo unitário do selo é o mesmo por unidade, o problema existiria apenas se a afixação do selo proporcionasse ganhos de escala – o que não parece ser factível. Conclui-se, portanto, que **a eventual elevação de custo em função da rotulagem não traz ganhos significativos para os grandes comerciantes de água mineral ou de água adicionada de sais.**

22. De modo geral, o problema do custo de rotulagem ocorre bastante em mercados em que a diferenciação de produtos ou o diferencial de qualidade percebido pelo consumidor são importantes, a exemplo da produção e comercialização de vinhos. No mercado de vinhos, o selo pode reduzir a competitividade de vinhos mais populares, uma vez que aqueles mais caros podem absorver facilmente o custo de rotulagem⁹ no preço final ofertado para o consumidor. Mas, no caso do mercado em análise, a diferenciação do produto é baixa ou quase inexistente, sendo produtos que podem ser considerados homogêneos ou substitutos quase perfeitos.

23. Uma forma de diferenciar o produto seria a garantia de procedência pelo comerciante de água mineral natural ou de água adicionada de sais. Com a introdução do selo, reduz a incerteza quanto à procedência ou qualidade do produto para o consumidor, tornando-o mais próximo de um mercado de substitutos perfeitos. Quando se trata de mercados de produtos homogêneos, o preço é o principal determinante na escolha do consumidor. Diferenças mesmo que pequenas nos preços podem deslocar significativamente a demanda entre produtores de água mineral ou de água adicionada de sais. Por isso, a eliminação de uma forma de diferenciação do produto relacionada à incerteza quanto a sua procedência pode significar uma maior competição via preço, beneficiando o consumidor. Neste contexto, **o selo fiscal de controle seria uma medida pró-competitiva, que estimularia a competição via preço pelo consumidor e, assim, os efeitos esperados são o contrário do alegado pela denúncia.**

24. Mesmo admitindo que o selo possa reduzir a quantidade de empresas atuantes no mercado e, conseqüentemente, a concorrência no mercado em análise, tal fato decorreria da não observância de regras sanitárias, incluindo a procedência desconhecida de água captada para envasamento. A denúncia alega que os pequenos comerciantes seriam prejudicados, pois estariam em fase de cumprimento das exigências sanitárias. Por isso, a denúncia aponta que a utilização do selo para fins sanitários seria pretexto para eliminar a concorrência com a retirada dos pequenos comerciantes em fase de organização. Ou seja, o próprio denunciante admite categoricamente o problema da não observância de regras sanitárias por parcela dos empresários que atuam no mercado. Porém, conforme já apontado, o selo não cria novas obrigações tributárias ou sanitárias, mas é meio eficaz de observar o cumprimento das obrigações existentes. Dessa forma, **entendemos que as normas sanitárias já deveriam estar sendo cumpridas pelos participantes do mercado, independentemente do selo fiscal de controle.**

25. Por outro lado, a concorrência é um princípio constitucional que não se sobrepõe a outros princípios igualmente importantes para a sociedade como o direito à saúde e à proteção do consumidor. O princípio da concorrência também não ignora o fato de que ela deve ser justa, não admitindo a prática de concorrência desleal por parte de concorrentes para a conquista do mercado. A necessidade de observar regras sanitárias é pré-requisito para aqueles que desejam

⁹ Não há estudos que comprovem que o selo fiscal tenha provocado redução na competição no mercado de vinhos. No entanto, é possível que a importação de vinhos mais populares seja mais impactada, uma vez que o custo unitário do selo é o mesmo, independente do preço do vinho - e pode ser importante para vinhos de preços mais acessíveis. Ademais, a outra hipótese aventada é quando o custo de afixação da rotulagem trouxer ganhos de escala. Por fim, a demanda por vinhos populares é mais elástica que aquela por vinhos de maior valor, que podem absorver mais facilmente o custo da rotulagem do selo.

participar desse mercado, não podendo ser menosprezada sob o argumento de que a concorrência seria beneficiada com a tolerância de práticas ilícitas ou de concorrência desleal. Diante disso, **esta Secretaria entende que a regra proporciona igualdade de condições na concorrência pelo consumidor por parte das empresas.**

26. Do exposto nesta seção, esta Secretaria não vislumbra que o Selo de Controle Fiscal fomente uma das quatro circunstâncias definidas pelo manual da OCDE. Inclusive, conforme argumentado, os efeitos do selo podem ser benéficos para a concorrência.

2.2.2 – Da análise de Outros Impactos ao Bem-Estar Econômico

27. Conforme mencionado na seção anterior, o Selo Fiscal de Controle representa uma garantia para o consumidor de que o produto cumpre obrigações tributárias e sanitárias, inclusive a procedência da água envasada para consumo. O selo também cumpre uma função ambiental, pois permite melhor fiscalização relacionada à captação da água nos mananciais pelas empresas envasadoras. Neste caso, as empresas devem possuir outorga de direito de uso da água para realizar a captação da água para envasamento e sua posterior comercialização. Ou seja, **o selo fiscal possui finalidades tributárias, sanitárias e ambientais.**

28. No aspecto tributário, o selo é mecanismo importante para reduzir a evasão fiscal, o que elevaria a arrecadação estadual do ICMS. A evasão fiscal não beneficia o consumidor final, pois a formação do preço do produto considera o imposto sonegado, de modo que o valor não pago para os cofres públicos torna-se lucro extra auferido indevidamente pelo empresário com a prática ilícita ou ilegal. Como o selo é uma forma de acompanhar, monitorar e fiscalizar obrigações tributárias, inclusive por parte do consumidor, a expectativa é de redução da evasão fiscal proveniente da sonegação de tributos, o que eleva a arrecadação estadual. Este aumento da arrecadação não representa elevação tributária, pois provém da maior eficiência do Estado em coibir práticas ilícitas de sonegação fiscal. Em suma, **o selo é meio eficaz para evitar evasão fiscal e, conseqüentemente, elevar a arrecadação estadual.**

29. No tocante à questão sanitária, o selo visa garantir ao consumidor a certeza sobre a procedência e a qualidade do produto, no caso a água mineral e a água adicionada de sais. Dado que muitas vezes a água envasada nos galões é comercializada em locais não atendidos pela companhia de saneamento, é de vital importância garantir a procedência e a qualidade da água para o consumidor, de forma que o produto esteja nos padrões sanitários e não apresente riscos à saúde humana¹⁰. O consumidor também pode verificar e denunciar a comercialização de vasilhames de água irregulares, ou seja, sem o selo fiscal de controle. Dessa forma, **o selo é meio eficaz para garantir que somente seja comercializada água nos padrões sanitários que fornecem segurança para a população.**

30. O selo também dificulta a entrada clandestina de água envasada no mercado, proveniente de fontes inidôneas, e sem a devida outorga de uso para a captação da água. Na maioria das vezes, a água clandestina não atende aos critérios de saúde pública exigidos, representando um risco para a população. Não há garantia, a priori, de que a água de fonte clandestina ou irregular seja adequada para o consumo humano. Ademais, se não há outorga para a retirada a água do manancial, inexistente fiscalização da produção ou da captação de água pelos órgãos de recursos hídricos, o que pode trazer riscos para a sustentabilidade ambiental dos mananciais. O empresário que capta água de fonte clandestina não tem incentivo para adotar medidas mitigadoras dos efeitos negativos da sua atividade para os mananciais de água, além de

¹⁰ Cabe mencionar que a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) promove análises periódicas da qualidade de alimentos, incluindo a água mineral engarrafada para o consumo humano. Todavia, as ações de inspeção sanitária são responsabilidade dos órgãos estaduais e municipais.

não investir recursos para sua proteção. Dessa forma, **o selo cumpre papel de garantir que a captação de água ocorra dentro dos parâmetros ambientais de segurança hídrica.**

31. Ao contrário do alegado pela denúncia, os aspectos tributários, sanitários e ambientais estão intrinsecamente ligados, de forma que a utilização do selo para as três finalidades se reforçam mutuamente. O combate à comercialização de água de fontes inidôneas reduz a possibilidade de comercialização de água fora dos padrões de saúde, da mesma forma que reduz a evasão fiscal pela sonegação de tributos. O mesmo ocorre em relação ao cumprimento de regras sanitárias, que está associado à captação de fontes regulares e, portanto, de empresas que possuam outorga de direito de uso da água para captação e envasamento, e que também precisam comprovar regularidade fiscal. Neste contexto, **a utilização do selo fiscal para finalidades diversas (e não apenas tributárias) traz benefícios à população e à administração pública, pois facilita a fiscalização de práticas irregulares por parte de empresas que atuam nesse mercado.**

32. Cabe destacar a importância do Selo Fiscal de Controle para aperfeiçoar a fiscalização da água mineral e da água adicionada de sais comercializada para a população por parte das autoridades públicas, não apenas no aspecto tributário, mas também aquela relacionada aos padrões sanitários e pelo órgão gestor de recursos hídricos daquele estado. Esta fiscalização é fundamental para regular o mercado e proporcionar condições adequadas para a exploração da atividade econômica, garantindo segurança sanitária e sustentabilidade hídrica.

33. Do exposto, observa-se que o objetivo da introdução do selo é coibir práticas ilícitas ou irregulares no mercado, incluindo a sonegação tributária, mas também visa assegurar qualidade da água comercializada no mercado. Outros estados da federação¹¹ também tornaram obrigatório o selo fiscal de controle para o mercado de água mineral e de água adicionada de sais em vasilhames de 20 litros, nos mesmos termos do decreto do estado do Ceará. Neste contexto, **entendemos que a inovação trazida pelo selo é positiva para os objetivos que se propõe, bem como não representa novas obrigações para as empresas afetadas.**

3 – Conclusão

34. Do ponto de vista do mérito, a análise desta Secretaria mostrou que a implementação do Selo Fiscal de Controle nos vasilhames de água mineral natural e de água adicionada de sais apresenta ganhos de bem-estar econômico, pois:

- (i) Pode gerar impactos positivos para a concorrência pela maior competição via preços, conforme mostrado na seção 2.2.1;
- (ii) É meio eficaz para coibir práticas ilícitas que proporcionam a sonegação de tributos e a comercialização de água de procedência desconhecida e/ou que não atende aos padrões exigidos para o consumo humano;
- (iii) Reduz a concorrência desleal entre os participantes do mercado;
- (iv) Proporciona segurança quanto à procedência da água, de forma que a população possa consumir água de qualidade;
- (v) Proporciona ganhos relacionados à sustentabilidade hídrica dos mananciais de água utilizadas para o consumo humano e outros usos; e,
- (vi) Facilita a fiscalização pelas autoridades públicas da água comercializada no mercado.

¹¹ São eles: Alagoas, Bahia, Paraíba e Sergipe.

4 – Recomendação

35. De acordo com os presentes fatos, é oportuno o envio desta nota técnica ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica.

À consideração superior.

ALESSANDRA DOS SANTOS FERREIRA
Gerente

JEFFERSON MILTON MARINHO
Coordenador

De acordo.

ANDREY GOLDNER BAPTISTA SILVA
Subsecretário de Regulação e Infraestrutura, Substituto

MARCELO LEANDRO FERREIRA
Subsecretário de Análise Econômica e Advocacia da Concorrência