

Nota sobre Política Agosto de 2020

Política Tributária do Cigarro no Brasil

Tendências recentes, desafios atuais e caminhos a seguir

Mensagens chave



O aumento dos impostos sobre o tabaco é efetivo mesmo na presença de comércio ilícito, como comprova a experiência do Brasil entre 2011 e 2014.

- A reforma tributária de 2011 do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI-Cigarro) ajudou a reduzir a prevalência do tabagismo e aumentar a arrecadação tributária.
- O efeito esperado da reforma tributária do tabaco sobre a arrecadação foi alcançado, apesar do aumento do contrabando entre 2008 e 2014.



Desde 2014, este progresso parou.

- Os preços mínimos do cigarro e as alíquotas do imposto específico não foram ajustados nos últimos anos, resultando em reduções reais do preço mínimo.
- A composição do mercado mudou para o segmento de marcas de cigarros mais baratas. Isso permitiu que fumantes continuassem a fumar, ao invés de parar, e também motivou mais experimentação e iniciação por parte dos jovens.



A arrecadação advinda do IPI-Cigarro deveria ter sido superior à arrecadação observada, principalmente nos últimos anos.

- A receita observada é menor do que o imposto pago por maço baseado no preço mínimo, multiplicado pela quantidade registrada de produção. Tal discrepância não pode ser explicada pelo acúmulo de estoques pelas fábricas, mudança para segmentos de marcas mais baratas, comércio ilícito ou crise econômica.
- Não há explicações oficiais do motivo por que as receitas do IPI-Cigarro e o preço médio implícito calculados a partir dos números oficiais de arrecadação são tão baixos. A falta de esclarecimentos sobre a eventual existência de uma parcela não cobrada de receitas do IPI sobre cigarros cria um problema de confiabilidade para as autoridades fiscais.
- Além disso, se alguns desses cigarros registrados no Sistema de Controle e Rastreamento da Produção de Cigarros (SCORPIOS) estão sendo vendidos a preços inferiores, ou a valores abaixo do preço mínimo legal, enquanto as empresas produtoras não pagam seus impostos e acumulam dívidas fiscais, o país também enfrenta um problema de saúde pública.



Para recuperar o ímpeto do sucesso da política tributária do tabaco de 2011-2014, o Brasil deve continuar aumentando as alíquotas e os preços mínimos. Ao mesmo tempo, a administração tributária deve ser fortalecida para aumentar o cumprimento da legislação tributária sobre o tabaco em nível nacional e reduzir os fluxos de contrabando.

- As alíquotas do imposto específico e os preços mínimos devem aumentar em proporções superiores à inflação e ao crescimento da renda, com o intuito de reduzir a acessibilidade dos cigarros.
- A cooperação internacional com o Paraguai no âmbito da Convenção-Quadro da OMS para o Controle do Tabaco e do Protocolo para Eliminar o Comércio Ilícito de Produtos de Tabaco fortalecerá a administração tributária do tabaco, aumentará a conformidade tributária doméstica e reduzirá o comércio ilícito.

Introdução

Nos últimos trinta anos, o Brasil adotou políticas efetivas para reduzir o consumo de tabaco, tornando-se um dos líderes mundiais na redução da prevalência do tabagismo: de 33,4% no final da década de 1980 para 14,5%, de acordo com a Pesquisa Global sobre Tabaco em Adultos (2013).

No entanto, evidências recentes sugerem que o consumo se espalhou para os produtos ilícitos. No Brasil, a parcela de cigarros ilícitos no consumo total de cigarros aumentou de 16,6% em 2008 para 31,1% em 2013¹. Desde 2013, esta parcela vem oscilando: 28,6% (2012), 28,8% (2014), 42,8% (2016²) e, mais recentemente, 31,4% (2018³).

Os aumentos dos impostos e outras medidas de controle de tabaco têm sido bastante efetivos na redução da prevalência do tabagismo, apesar do grande problema de comércio ilícito. Não obstante, a arrecadação real com o IPI e de outros impostos sofreu uma reversão nesta tendência de aumento após 2014.

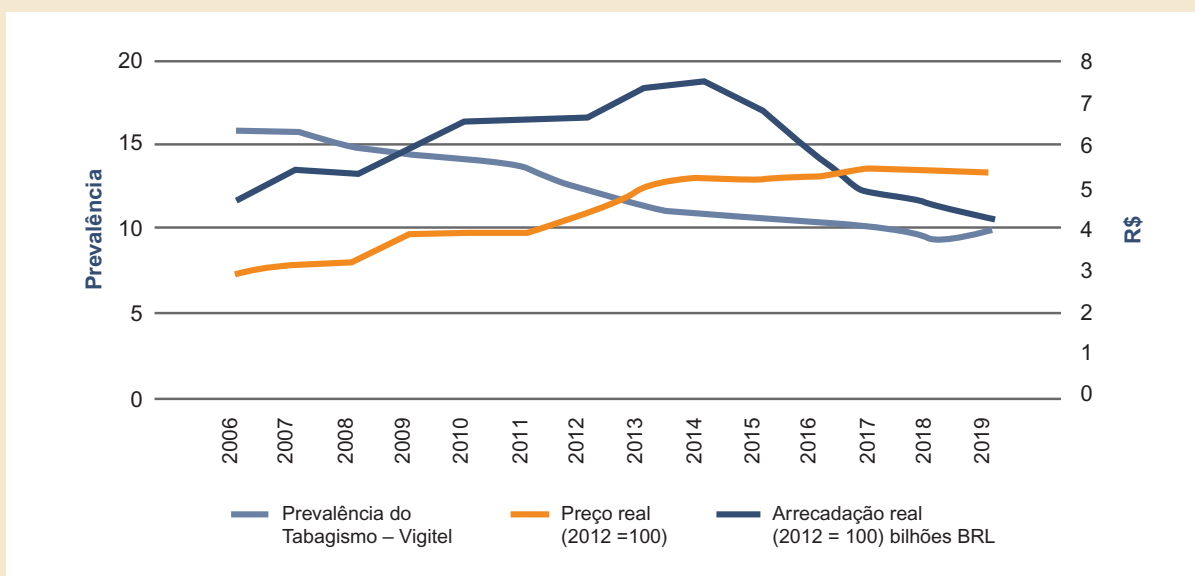
Tanto as evidências da existência de um grande problema de comércio ilícito quanto a diminuição da arrecadação real com tributos sobre cigarros (em relação aos níveis de 2014) parecem ser os principais fatores a atrasar a implementação de novos aumentos de impostos sobre os cigarros no Brasil. Esta Nota sobre Política visa contribuir para o debate sobre os impostos incidentes sobre o tabaco no país, apresentando um diagnóstico das principais preocupações relacionadas às políticas fiscais para cigarros.

Desempenho geral da reforma de 2011

Desde 2009, e principalmente após a reforma da estrutura e das alíquotas do IPI-Cigarro em 2011⁴, o Brasil aumentou as alíquotas tributárias, efetivamente elevando o preço dos cigarros e reduzindo o consumo. As alíquotas de impostos sobre o tabaco, que aumentam efetivamente os preços, geram incentivos para os fumantes deixarem de fumar, reduzem o consumo geral de tabaco e evitam que potenciais fumantes comecem a fumar (Figura 1).

Figura 1

Prevalência de Fumantes Adultos, Preço e Arrecadação Tributária Ajustados pela Inflação



Fontes e Nota: Vigitel Brasil 2019 - Vigilância de fatores de risco e proteção contra doenças crônicas por pesquisa telefônica: Estimativas de frequência e distribuição sociodemográfica de fatores de risco e proteção contra doenças crônicas nas capitais dos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal em 2019 | Ministério da Saúde, 2020. Arrecadação tributária, dados de preços de cigarros e Índice de Preços ao Consumidor, com base na Receita Federal e no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Porém, depois de aumentar 25% entre 2009 e 2014, a receita tributária real caiu 43% entre 2014 e 2019, em um ritmo mais rápido do que o declínio da prevalência. Essa queda significa que o Brasil arrecada menos com tributos sobre cigarros agora do que em 2009, quando começou a aumentar as alíquotas de impostos. A pequena recuperação da arrecadação entre 2018 e 2019 significou apenas uma estabilização relativa em termos nominais, pois, na verdade, houve uma queda em termos reais. Isto posto, a queda em arrecadação com tributos pode ser resultado da combinação do aumento do comércio ilícito e da evasão fiscal (2014-2016), da crise econômica (2015-2017), da diminuição da prevalência do tabagismo e da falta de ajuste inflacionário das alíquotas do imposto específico (a partir de 2017).

Congelamento da política tributária e comportamento dos preços ao consumidor

Desde 2016⁵, o Brasil não aumenta as alíquotas do imposto específico e nem os preços mínimos do

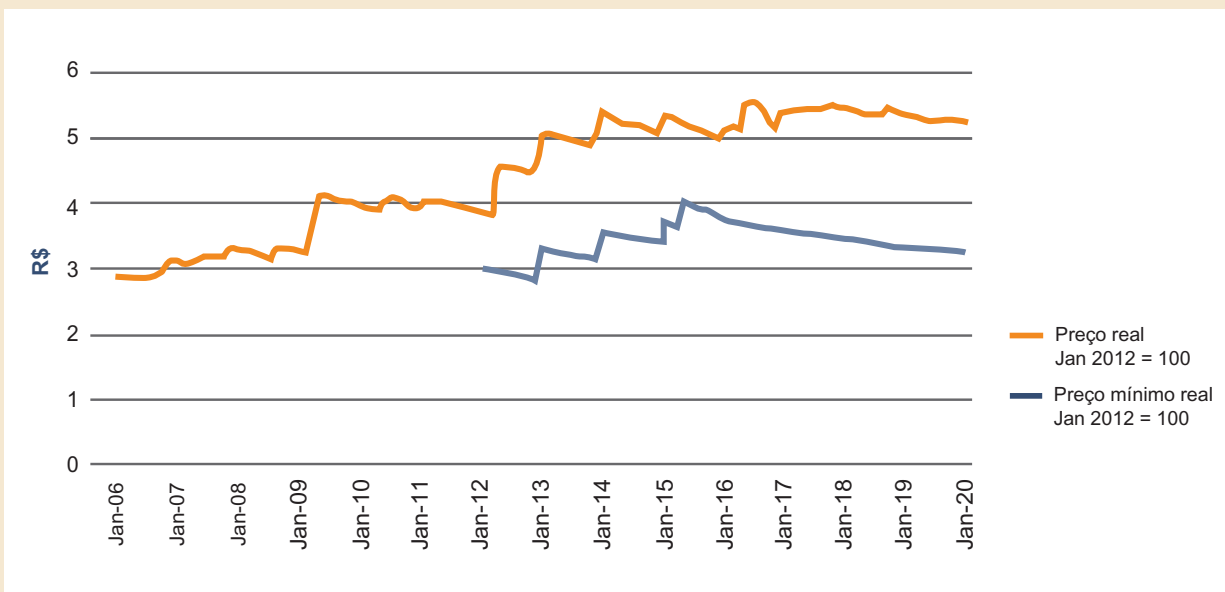
cigarro. Por isso, os preços do cigarro aumentaram apenas como parte da estratégia de preços da indústria do tabaco (de aumentos ligeiramente inferiores à inflação). Conseqüentemente, apesar do aumento do preço do cigarro em termos nominais, o preço real médio do maço de cigarros, conforme medido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), caiu de R\$ 5,52 em maio de 2016 para R\$ 5,22 em dezembro de 2019 (valores de janeiro de 2012) (vide a Figura 2).

Ao mesmo tempo, o preço mínimo dos cigarros diminuiu 12% em termos reais entre os mesmos meses, passando de R\$ 3,66 em maio de 2016 para R\$ 3,22 em dezembro de 2019 (valores de janeiro de 2012). Isso criou oportunidades para as marcas mais baratas, direcionadas a populações vulneráveis, e reduziu a efetividade do IPI-Cigarro.

A Organização Mundial da Saúde (OMS) enfatiza que as políticas tributárias do tabaco devem garantir a redução da acessibilidade a produtos derivados do tabaco para proteger efetivamente a saúde pública⁶. A reforma tributária de 2011⁷

Figura 2

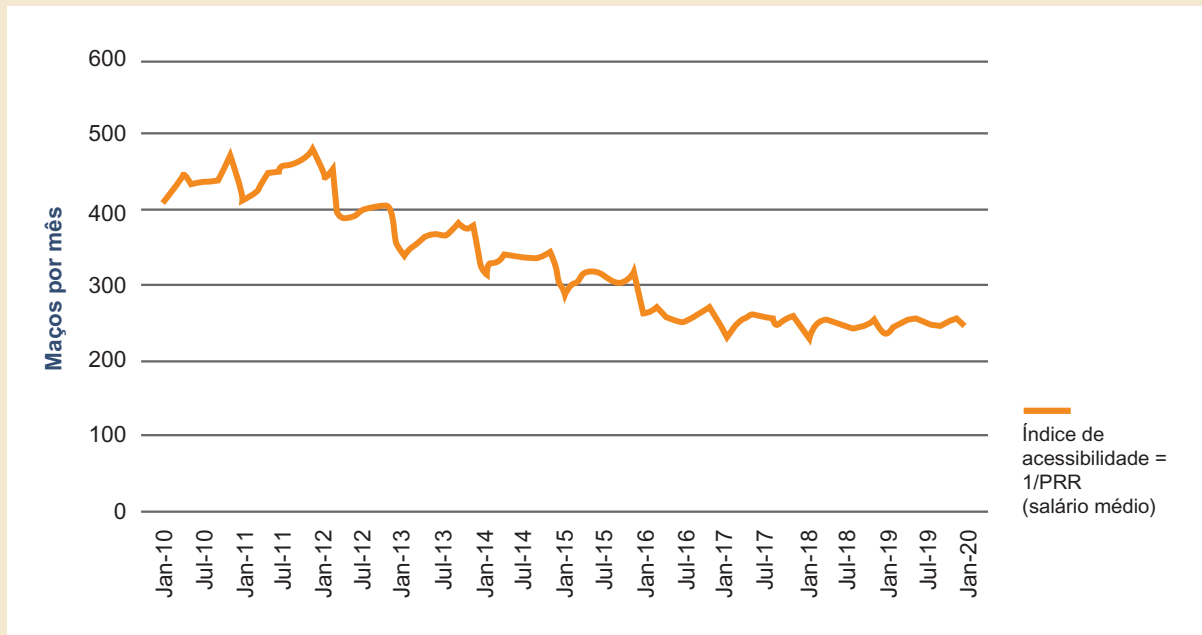
Preço Real e Preço Mínimo do Cigarro



Fontes e Nota: Preço nominal do cigarro (R\$ por maço): Dados do IBGE. Esse preço representa o valor médio por maço do grupo de cinco tipos de cigarros que o IBGE utiliza para calcular o índice de preços ao consumidor. As taxas de variação mensal foram aplicadas ao valor médio de setembro de 1999 para obter preços anuais e mensais. Baseado em *A economia do controle do tabaco nos países do Mercosul e associados: Brasil* / *The economics of tobacco control in countries of Mercosur and associates: Brasil* (Iglesias, Roberto; Nicolau, Júlia).

Figura 3

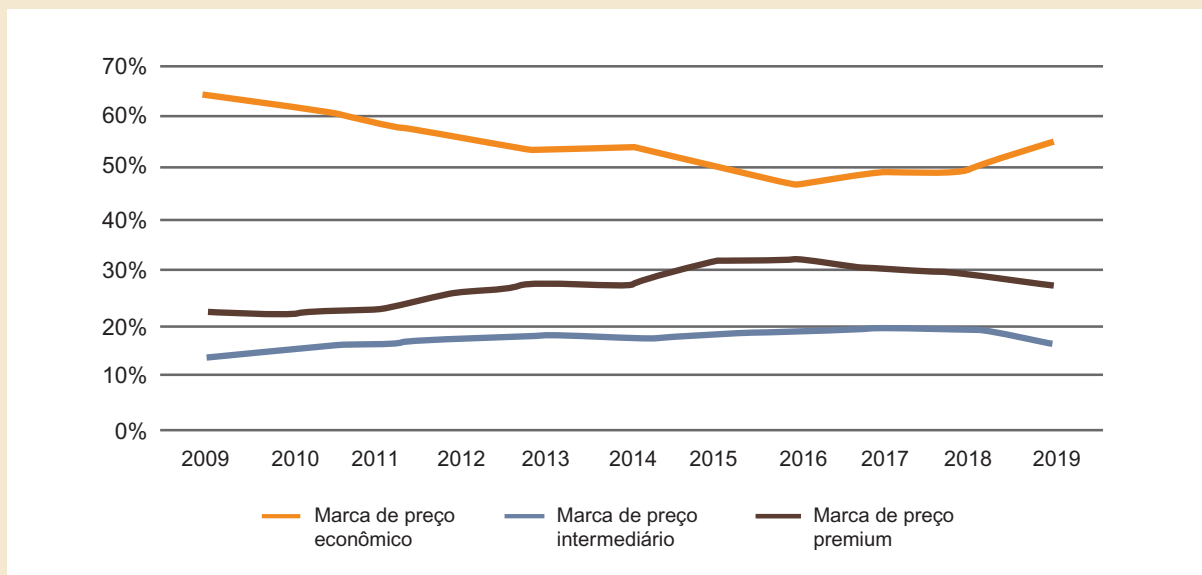
Índice de Acessibilidade = Número de Maços que um Salário Médio pode Comprar em um Mês



Fontes e Nota: Preço relativo à renda (PRR) = preço de um maço de cigarros / salário médio. Índice de acessibilidade = 1/PRR. Preço nominal do cigarro (R\$ por maço): IBGE; Salário Médio obtido do CAGED - Anuário RAIS.

Figura 4

Participação por Segmento de Preço no Total de Vendas, Brasil 2009–2019



Fonte: Euromonitor.

produziu uma clara redução na acessibilidade dos cigarros, mas isso parece ter mudado após maio de 2016. A partir desse mês, a acessibilidade manteve-se bastante estável, pois o salário mensal médio é suficiente para comprar cerca de 250 maços de cigarro por mês.

Apesar dos efeitos desanimadores da crise econômica brasileira, o poder de compra da renda em termos das marcas representativas de cigarros permanece estável desde 2016.

A queda em participação de mercado das marcas econômicas e o crescimento das marcas premium já eram tendências regulares do consumo no Brasil antes da reforma. Desde 2009, a participação de mercado das marcas econômicas diminuiu, enquanto a de marcas premium aumentou.

Todavia, após 2016, houve uma mudança na tendência de participação de mercado. A composição do mercado de cigarros mudou na direção do segmento de cigarros mais baratos (Figura 4), possibilitando que fumantes continuassem a fumar ao invés de abandonar o

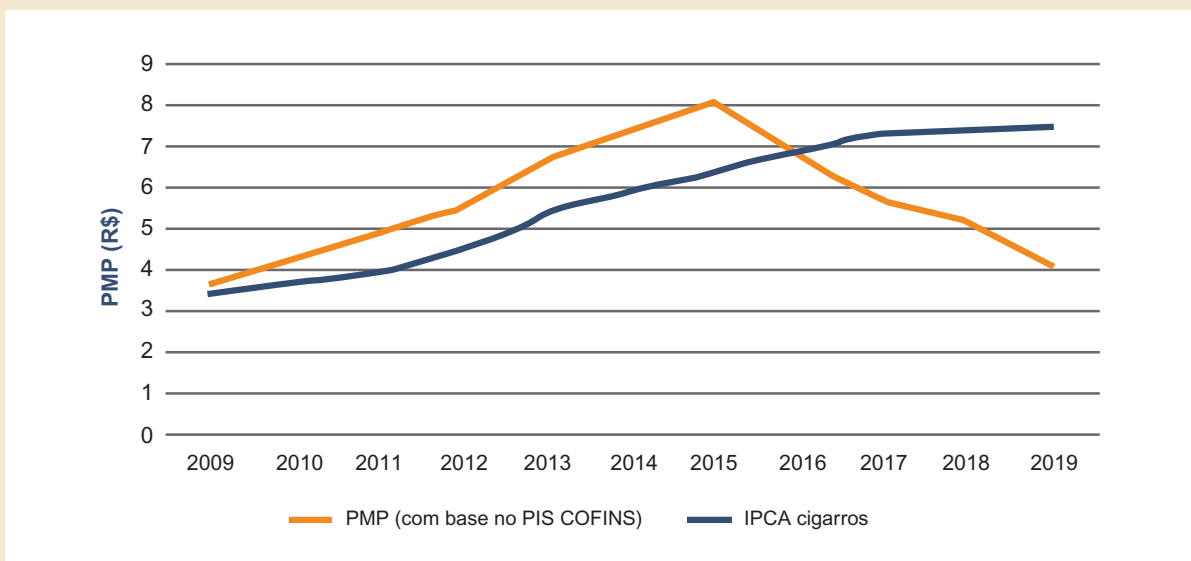
fumo; também aumentaram a experimentação e a iniciação ao fumo por parte dos jovens.

Após uma grande reforma tributária, é normal observar mudanças para segmentos mais baratos. No entanto, no caso do Brasil, após 2016, essa mudança foi ainda mais incentivada pela falta de ajuste de alíquotas específicas e preços mínimos em relação à inflação e ao crescimento da renda.

A atual política de impostos e preços mínimos ameaça o avanço obtido no controle do tabaco no Brasil até o momento. Além de manter os fumantes atuais e diminuir a velocidade da redução da prevalência do tabagismo, as evidências mostram que a experimentação entre os jovens também aumentou nos últimos anos. Cerca de 23% dos adolescentes brasileiros entre 13 e 17 anos ainda experimentam cigarros⁸. Experimentar leva ao consumo e pesquisas recentes indicam um aumento de jovens fumantes (5,7% em 2013 vs. 6,6% em 2015)⁶. Ao mesmo tempo, a proporção de jovens adultos (18 a 24) fumantes aumentou de 7,2% em 2015 para 8,5% em 2017⁹.

Figura 5

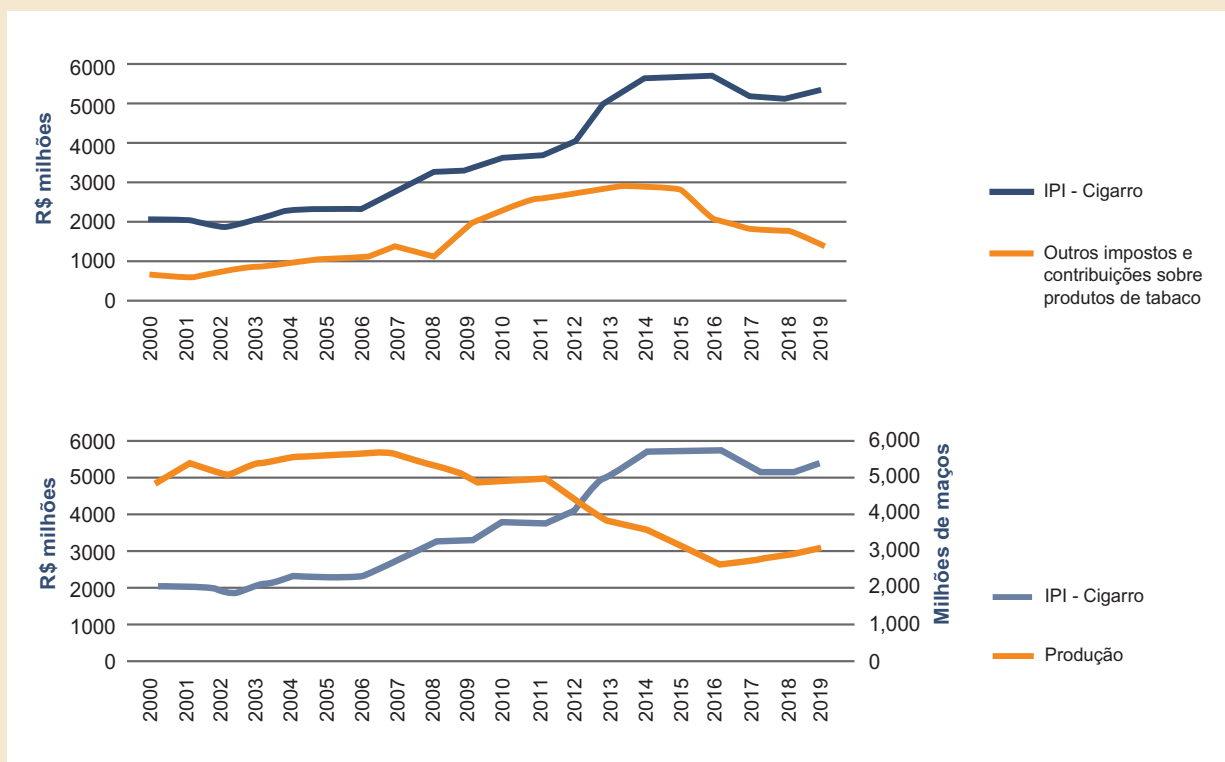
Preço Médio Ponderado do Cigarro (PMP) e preço médio do IPCA



Fontes e Nota: Preço nominal do cigarro (R\$ por maço): Dados do IBGE. Esse preço representa o valor médio por maço do grupo de cinco tipos de cigarros que o IBGE utiliza para calcular o índice de preços ao consumidor. As taxas de variação mensal foram aplicadas ao valor médio de setembro de 1999 para obter preços anuais e mensais. Baseado em A economia do controle do tabaco nos países do Mercosul e associados: Brasil / The economics of tobacco control in countries of Mercosur and associates: Brasil (Iglesias, Roberto; Nicolau, Júlia.). O PMP foi obtido por engenharia reversa, combinando dados de regras fiscais, dados de arrecadação do PIS e COFINS e a produção legal relatada pela Receita Federal.

Figura 6

Arrecadação com Tributos e Produção de Cigarros



Fonte: Receita Federal.

Estratégia de Preços da Indústria do Tabaco e Arrecadação com Tributos sobre Tabaco

Entre 2009 e 2015, a participação de mercado das marcas econômicas diminuiu, enquanto a participação de mercado das marcas premium e de preço intermediário cresceu. No mesmo período, a indústria do tabaco aumentou os preços médios (medidos pelo PIS-COFINS¹⁰) mais do que a cesta de preços de cigarros do IBGE (tendência do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para cigarros) (Figura 5). Consequentemente, a receita tributária aumentou conforme mostra a Figura 1. Porém, o valor médio do mercado dos cigarros parece ter caído após 2015.

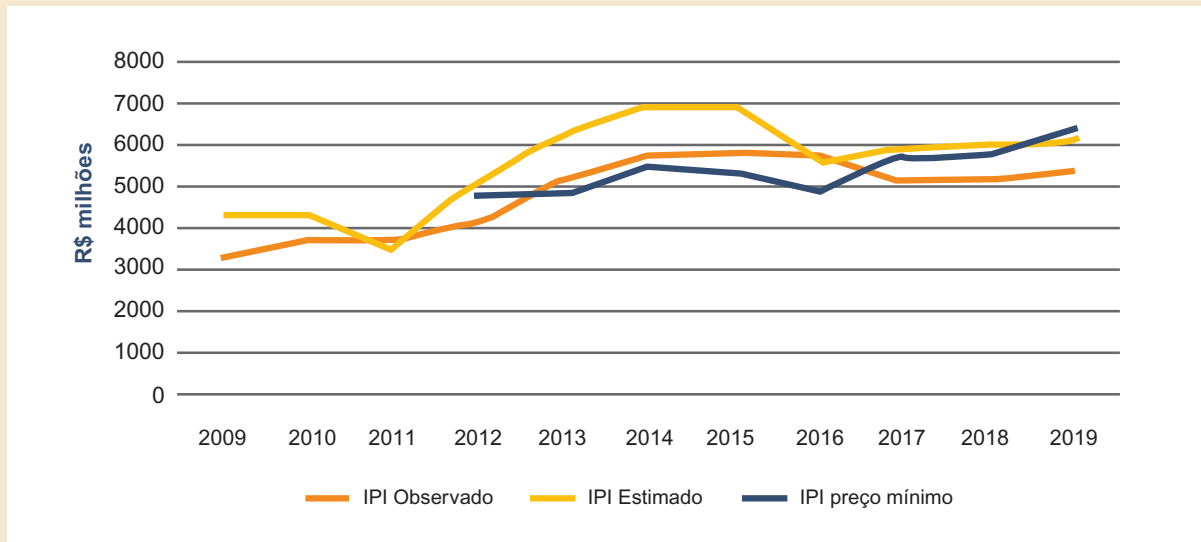
Assim, o aumento de tributos implementado no Brasil após 2011 não acarretou imediatamente o aumento da demanda por cigarros mais baratos.

Antes de 2015, o preço médio ponderado era mais alto que o IPCA para os cigarros, o que está de acordo com os dados de participação de mercado apresentados na Figura 4. Após 2015, a tendência parece mudar devido a uma estratégia de precificação, levemente abaixo da inflação, no contexto da crise econômica. Essa estratégia de preços pode ter reduzido as receitas do governo.

Como as empresas de tabaco concentraram sua estratégia de mercado nas vendas de marcas mais baratas, os impostos ad valorem apresentaram uma redução relativa em relação às receitas baseadas em impostos sobre componentes específicos. Por exemplo, se compararmos a tendência de arrecadação da estrutura mista do IPI a outros impostos, tal como um imposto ad valorem puro, há uma diferença crescente entre as duas fontes de receita. Como a estrutura tributária do PIS-COFINS se baseia apenas no valor do cigarro, a arrecadação

Figura 7

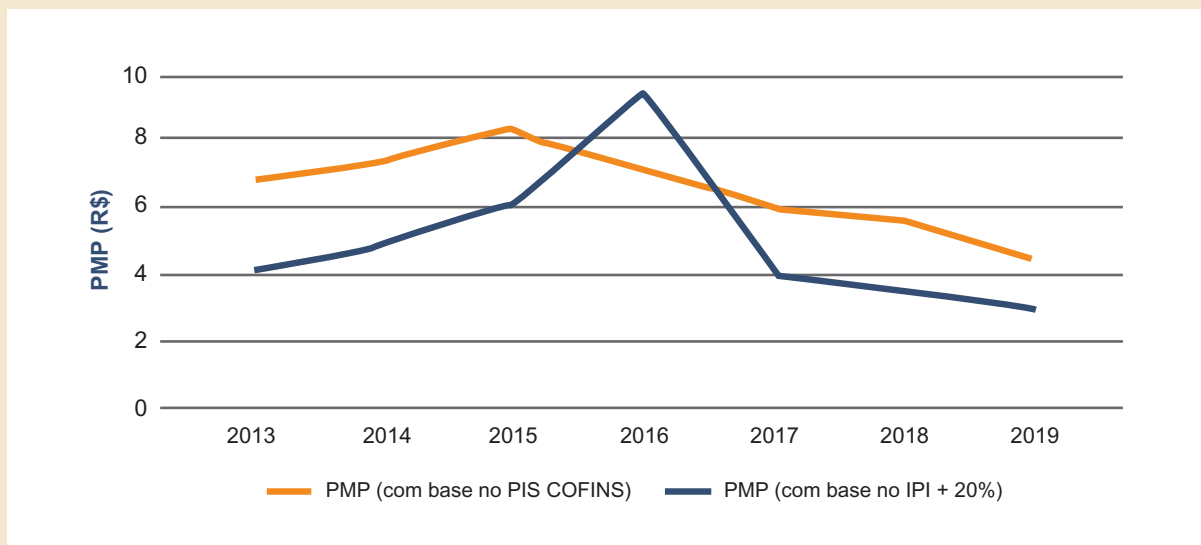
IPI Estimado vs. IPI Observado



Fontes e Nota: Receita Federal e estimativas do próprio autor. IPI estimado com base nas alíquotas do PIS-COFINS para reconstruir o PMP. Preço mínimo estimado usando dados e regulamentação da Receita Federal.

Figura 8

Preços do Cigarro: Estimativa do Preço Médio Ponderado dos Cigarros (PMP)



Fontes: Receita Federal

segue a mesma tendência que o valor do cigarro. Por outro lado, como o IPI se baseia em uma estrutura específica e ad valorem, a queda do valor do cigarro parece ser parcialmente compensada pelo aumento das vendas (Figura 6).

Arrecadação e Crédito de IPI

A arrecadação com o IPI apresenta alguns outros problemas que exigem uma investigação mais aprofundada. A receita por maço diminuiu de forma anormal devido a razões pouco claras. É difícil explicar ou entender, a partir de informações oficiais, as tendências atuais de receita.

A simples divisão da arrecadação total com o IPI pela produção total revela esse resultado inexplicável. A arrecadação de IPI por maço foi de BRL 1,83, 1,8 e 1,74 em 2017, 2018 e 2019, respectivamente. Contudo, se todos os maços são vendidos pelo preço mínimo legal, o IPI arrecadado por maço deve ser de BRL 2,00.

Levando-se em consideração o preço médio implícito (obtido da arrecadação de PIS-COFINS), a arrecadação estimada com o IPI sobre o cigarro deveria ter sido maior do que a observada (Figura 7). Parece haver uma discrepância de 20%, entre a arrecadação observada e a estimada (por meio de preços médios ponderados obtidos com a arrecadação de PIS-COFINS).

A Figura 7 também mostra que se todos os cigarros registrados fossem vendidos pelo preço mínimo - ou seja, calculando-se o valor do imposto por maço ao preço mínimo e multiplicando-o pela produção legal registrada -, os valores da receita tributária seriam maiores que a receita observada, especialmente entre 2017 e 2019.

Isso pode ser explicado, em parte, pelo sistema de crédito/débito do IPI. A indústria do tabaco pode subtrair de seu IPI devido sobre o cigarro tributos de obrigações já pagos na compra de insumos sobre os quais o IPI também é cobrado - por exemplo (e principalmente), o tabaco processado.

Mesmo assumindo que a discrepância de 20% possa ser totalmente explicada pelo sistema de crédito do IPI, a arrecadação observada e os preços implícitos do cigarro resultantes dessa arrecadação são notavelmente baixos. O paradoxo se confirma ao comparar o preço médio implícito (o preço

médio ponderado estimado, ou PMP) obtido com o IPI e o obtido com o PIS-COFINS. Ambas as estimativas devem seguir tendências semelhantes e ser próximas, mas não é assim que funciona (Figura 8). Os preços médios implícitos da arrecadação do PIS-COFINS são significativamente superiores ao preço médio implícito do IPI mais 20% atribuível ao crédito tributário. Isso significa que a arrecadação está abaixo do seu potencial e que outros fatores, além do sistema de crédito tributário, afetam as receitas do IPI-Cigarro.

Em resumo, as discrepâncias observadas na Figura 7, entre arrecadação efetiva e arrecadação ao preço mínimo, ou a preços implícitos da arrecadação do PIS-Cofins, revelam uma situação de perda de arrecadação potencial. Essa subarrecadação não parece estar relacionada ao contrabando, pois apenas dados oficiais são utilizados. Contudo, é necessário um melhor entendimento dessa questão para a implementação efetiva de políticas fiscais sobre produtos de tabaco e a intensificação dos controles ao longo da cadeia de suprimentos de tabaco.

Evasão Fiscal e Entradas Ilícitas no Brasil

A participação do mercado ilícito diminuiu entre 2017 e 2018⁸. A queda do consumo de cigarros ilegais no Brasil foi seguida de um aumento do consumo de cigarros legais. Ao mesmo tempo, houve um aumento do volume total de cigarros ilícitos apreendidos ao longo das fronteiras e rodovias do país pelos órgãos brasileiros de fiscalização e repressão. Os preços dos cigarros ilegais aumentaram nos últimos anos (VIGITEL, 2019) e fumantes que mudaram para os cigarros ilícitos mais baratos podem agora estar parando de fumar ou reduzindo seu consumo¹¹. Por todos esses motivos, o risco de aumento dos fluxos comerciais ilícitos é baixo.

Não obstante, ainda há muito que pode ser feito para desincentivar ainda mais os fluxos ilícitos no Brasil. Em consonância com as recomendações do Grupo de Trabalho sobre Redução de Impostos sobre o Tabaco, ao aumentar os controles e os mecanismos de aplicação da lei, o Brasil elevará os custos do comércio ilícito. Isso também reduzirá a produção ilícita e não declarada no Brasil, bem como a evasão e sonegação de impostos. As receitas

dos impostos crescentes sobre o tabaco podem financiar essas estratégias de controle e monitoramento.

Recomendações de Política

Ações efetivas podem ser implementadas para aumentar a receita tributária e reduzir a prevalência do tabagismo. Aumentos regulares dos impostos sobre os cigarros e preços mínimos são necessários para atingir os objetivos de saúde e política fiscal.

Ao mesmo tempo, o comércio ilícito deve ser tratado por meio de uma fiscalização tributária mais forte para impedir a prática de evasão fiscal por empresas nacionais.

Por fim, a sonegação e a evasão de impostos domésticos, além das entradas ilícitas, devem ser abordadas da seguinte maneira:

Primeiro, a política de autorizar novas marcas a preços mínimos de empresas insolventes e não dispostas a pagar impostos deve ser revista.

Segundo, é necessário um diálogo significativo com as autoridades de países vizinhos sobre o fluxo ilícito de cigarros. A coordenação dos impostos é essencial, bem como a fiscalização dos impostos seletivos ao consumo e a presença de imagens de advertências nas embalagens. Discussões e atividades bilaterais sob o acordo do Mercosul devem ser incentivadas. A Convenção-Quadro da OMS para o Controle do Tabaco e o Protocolo para Eliminar o Comércio Ilícito de Produtos de Tabaco fornecem uma estrutura para discussão e acordo.

Finalmente, seria recomendável que o governo iniciasse uma discussão sobre os impactos de aumento das alíquotas específicas do IPI- Cigarro e de ajustes do preço mínimo.

Referências e Notas

1. Iglesias, R. M., Szklo, A. S., Souza, M. C., & de Almeida, L. M. (2017). Estimating the size of illicit tobacco consumption in Brazil: Findings from the global adult tobacco survey. *Tobacco Control*, 26(1), 53–59. <https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2015-052465>
2. Szklo, A., Iglesias, R. M., Carvalho de Souza, M., Szklo, M., & Maria de Almeida, L. (2018). 2017 Trends in Illicit Cigarette Use in Brazil Estimated from Legal Sales, 2012–2016. *American Journal of Public Health*, 108(2), 265–269. <https://doi.org/10.2105/AJPH.2017.304117>
3. Gomes, R. (2019, 23 de julho). *As verdades que você precisa saber sobre o contrabando de cigarros*. ACT Blog Promoção de Saúde. <http://blog.actbr.org.br/controle-do-tabagismo/as-verdades-que-voce-precisa-saber-sobre-o-contrabando-de-cigarros/2145>
4. Lei 12.546/2011 e Decreto 7.555/2011 Ministério da Fazenda do Brasil. Tributação IPI Cigarros MP 540/2011 Decreto 7.555 / 2011. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8656.htm#art7 [Acessado em 22 de junho de 2020].
5. O último ajuste fiscal entrou em vigor em dezembro de 2016 e o último ajuste mínimo de preço, em maio de 2016.
6. Organização Mundial da Saúde. (2011). WHO report on the global tobacco epidemic, 2011: Warning about the dangers of tobacco. Genebra: Organização Mundial da Saúde.
7. Ministério da Fazenda do Brasil. Tributação IPI Cigarros MP 540/2011 Decreto 7.555/2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8656.htm#art7 [Acessado em 22 de junho de 2020].
8. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2016). Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar: 2015. Rio de Janeiro: IBGE.
9. Ministério da Saúde. (2018). VIGITEL Brasil 2017. Vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por pesquisa telefônica. Brasília: Secretaria de Vigilância em Saúde.
10. PIS (Programas de Integração Social) e COFINS (Contribuição para Financiamento da Seguridade Social)
11. Szklo, A. S., & Iglesias, R. M. (2019). Decrease in the proportion of illicit cigarette use in Brazil: What does it really mean? *Tobacco Control*, tobaccocontrol-2018-054846. Publicação eletrônica antecipada. <https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2018-054846>
12. Grupo de Trabalho criado pela Portaria nº 263, de 23 de março de 2019. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/KujrwoTZC2Mb/content/id/68561661/do1-2019-03-26-portaria-n-263-de-23-de-marco-de-2019-68561465 [Acessado em 22 de junho de 2020].

Esta publicação é financiada pela *Bloomberg Philanthropies*.