

Impostos ao tabaco na América Latina

Policy Brief N° 3/2019

BRASIL

ACELERANDO A TRIBUTAÇÃO EFETIVA DO TABACO NO BRASIL: TENDÊNCIAS E PERSPECTIVAS

Este Policy Brief foi elaborado pela Rede de Economia Aplicada da América do Sul/Red Sur e apresenta as principais descobertas e recomendações políticas que resultam do estudo de apoio realizado para o Brasil, pela Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX / Red Sur), dentro do projeto Red Sur – UIC “Tobacco taxes in Latin America” (Impostos ao tabaco na América Latina), como parte do projeto global coordenado pela Universidade de Illinois, em Chicago (UIC), pelo Instituto para Pesquisas e Políticas de Saúde e apoiado por Bloomberg Initiative to Reduce Tobacco Use.

INTRODUÇÃO

Durante os últimos trinta anos, diversas políticas foram implementadas no Brasil para reduzir o tabagismo, tornando o país um dos líderes mundiais na redução da prevalência: de cerca de 35% no final dos anos 80 a pouco mais de 10% em 2016, de acordo com Portes *et al.* (2018) e Brazil (2017).

No entanto, ao mesmo tempo, evidências recentes sugerem que o consumo se propagou para produtos ilícitos em uma tendência que teve uma drástica aceleração desde o início desta década, chegando a níveis próximos a 45% do consumo total em 2016 (Szklo *et al.*, 2017).

Os aumentos nos impostos e outras medidas de controle sobre o tabaco foram muito eficazes na redução da prevalência, apesar do problema de um comércio ilegal significativo. No entanto, as receitas fiscais vêm diminuindo mais rapidamente que o declínio na prevalência. Assim, a diminuição na arrecadação da receita pode ser o resultado da combinação do comércio ilegal em elevação com a prevalência do tabagismo em declínio.

A evidência do problema de um comércio ilegal significativo e a diminuição da arrecadação da renda dos cigarros parecem ser dois dos principais fatores que atrasam a implementação dos novos aumentos de impostos no Brasil.

Este Policy Brief visa contribuir para o debate sobre o tabaco no Brasil, mostrando como os aumentos nos impostos sobre o tabaco reduziram o uso desse produto no país. Além disso, apresenta provas sobre o mercado ilícito de cigarros, ao analisar a cadeia de produção do tabaco. Este brief atualiza as elasticidades da demanda de preços e receitas utilizando novas variáveis de controle e técnicas econométricas. Finalmente, conclui oferecendo Recomendações de Políticas.

O CONSUMO DO TABACO NO BRASIL

De acordo com a Organização Pan-americana da Saúde (OPAS, 2018) a taxa de prevalência no Brasil por gênero é de 18,9% entre os homens e de 11% entre as mulheres, com uma relação de 1,72 homem fumante por cada mulher fumante. Essa relação é de 5,8 homens por cada mulher em nível global. Como é normalmente observado em todo o mundo, os fumantes no Brasil tendem a estar concentrados nos setores mais pobres da sociedade, com níveis de educação mais baixos. De acordo com informações estatísticas da OMS¹, 46% dos gastos em saúde são financiados com fundos públicos de atribuição pública direta ou planos de seguros sociais contributários. Portanto, o consumo do tabaco tem um impacto significativo na dimensão fiscal do Brasil, onde os gastos com cuidados da saúde atribuíveis ao tabagismo são de 8%².

ESTRUTURA FISCAL DO TABACO NO BRASIL

O primeiro passo de uma análise abrangente das políticas antitabagismo no Brasil é compreender inteiramente sua estrutura fiscal³. A partir da lei 12546/2011, os aumentos de impostos vinham lado a lado com uma política de preços mínimos para os cigarros⁴. Os impostos sobre o tabaco no Brasil são estimados tanto na esfera federal como na estadual, e a carga fiscal é constituída por cinco impostos diferentes.

Na esfera federal, há quatro impostos: (i) Imposto sobre produtos industrializados, IPI; (ii) Programa de Integração Social, PIS; (iii) Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social, COFINS; e (iv) Imposto sobre Importações, II.

1> Consulte <http://apps.who.int/nha/database/ViewData/Indicators/es>

2> Instituto de Efectividad Clínica y Sanitaria - IECS: <https://www.iecs.org.ar/taquismo-en-brasil/#tab-1-3>

3> Outras referências no documento de apoio “Atividade 1: Plano de pesquisa e descrição dos impostos antitabaco no Brasil”.

4> De acordo com a Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB), este preço deveria ser suficientemente elevado para acomodar todo o custo (produção e comercialização), os impostos e uma margem mínima de lucro dos produtores legais, inibindo, consequentemente, a evasão fiscal, a concorrência predatória e garantindo o mínimo necessário para financiar os gastos de saúde pública.

O único imposto subnacional é o Imposto sobre Comercialização de Mercadorias e Serviços, ICMS, que tem cargas diferentes segundo o Estado. Consequentemente, a carga fiscal total sobre produtos derivados do tabaco varia ao longo do país e, em seu limite superior, representa até 78% do preço final do varejo⁵.

O atual regime fiscal foi implementado em dezembro de 2011, novamente com ajustes periódicos progressivos. Quanto ao método de tributação, a incidência do IPI agora se divide em duas regras, a geral e a especial, e os contribuintes podem escolher entre ambas.

A regra geral é uma taxa ad valorem com uma taxa fiscal efetiva mais alta que as observadas até o final da década de 90. A taxa fiscal é estabelecida em 300% com a base de cálculo sendo 15% do preço de venda – portanto, a taxa fiscal efetiva é de 45%. A regra especial (que é opcional) está composta pela soma de duas parcelas, uma taxa ad valorem (com a mesma base de cálculo da regra geral) e um imposto específico com incidência diferente em maços e caixas. Ambas as taxas foram aumentadas progressivamente desde 2011 e reduziram a acessibilidade dos cigarros. A redução na acessibilidade dos cigarros é um dos fatores que mais contribuem para a diminuição do tabagismo no Brasil.

DESCOBERTAS DA PESQUISA

Os aumentos de impostos, além de outras medidas, foram eficazes na redução da prevalência. A produção legal de cigarros segue uma tendência decrescente no Brasil, em linha com o declínio das cifras relativas à prevalência e ao consumo segundo pesquisas. No entanto, as vendas lícitas e as receitas fiscais sobre o tabaco vêm diminuindo a uma velocidade maior. Parte dessa diminuição pode ser o resultado do problema de um comércio ilegal significativo.

Não há dados oficiais sobre o tamanho do mercado de comércio ilegal, e as estimativas variam extremamente devido a metodologias diferentes ou interesses ocultos (por exemplo, as estimativas da indústria do tabaco aparentemente exageram o tamanho do mercado ilícito).

Outro aspecto do mercado ilícito de tabaco brasileiro é a importância do Paraguai como fornecedor de produtos de tabaco falsificados. Esse fato foi assinalado acentuadamente por Ramos (2009), que afirmou que cerca de 90% do abastecimento ilegal potencial do Paraguai são absorvidos pelo Brasil – desvio comercial que inclui a produção legal paraguaia, a produção ilegal paraguaia e imitações de marcas brasileiras produzidas tanto no Paraguai como em outros lugares.

Dados concretos e indícios casuais também sugerem um papel decisivo do Paraguai no mercado negro do tabaco no Brasil. Ainda mais interessante é que o Brasil é o fornecedor principal de insumos para a produção de cigarros paraguaios, tais como tabaco não manufaturado, tipos específicos de papel e materiais para filtros.

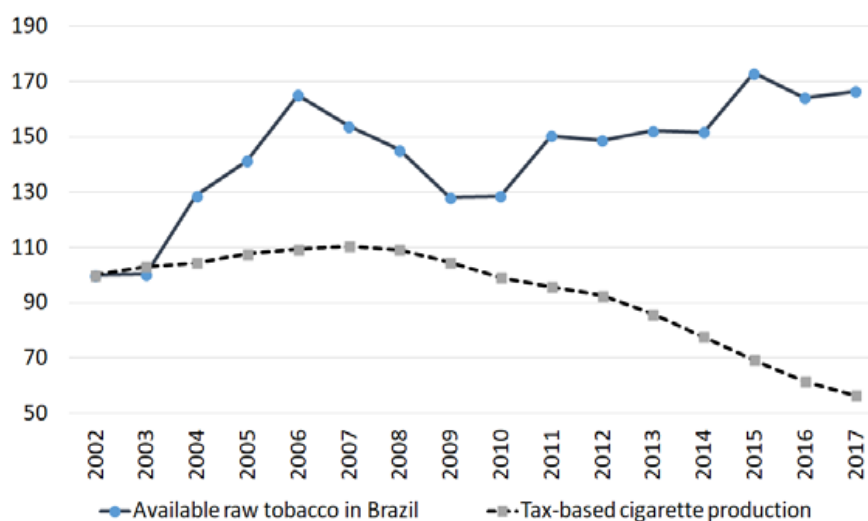
Os dados do comércio internacional mostram que o Brasil teve uma participação significativa no mercado de importações paraguaias de insumos relacionados com o cigarro, principalmente tabaco não manufaturado e desperdícios de tabaco – embora tenham diminuído mais recentemente, continuam acima do nível de 35% de 2017. Além disso, os volumes de insumos importados pelo Paraguai superam sua potencial demanda legal (o consumo doméstico e as exportações contabilizadas), sugerindo uma oferta excessiva que se traduz em estoques irrealistas ou, o que é mais provável, na produção (ilegal) desviada para outro lugar.

A pesquisa destaca dificuldades significativas ao aplicar a abordagem de requisitos técnicos para avaliar a produção potencial de cigarros. Especificamente no caso brasileiro, as deficiências de dados estão amplamente disseminadas, incluindo a falta de coerência de diferentes fontes de dados, as dificuldades para calcular o consumo e as limitações metodológicas para estimar os coeficientes técnicos de transformação de insumos (tabaco, celulose, filtros de fibra de acetato, papel) ao produto manufaturado (cigarros).

Particularmente, há uma grande inconsistência entre os dados oficiais e as vendas legais e o tabaco disponível no Brasil (produção de tabaco + importações – exportações).

5> Considerando que os cigarros são vendidos ao preço mínimo na regra especial em Brasília.

Figura 1: Tendências Produto vs. Produção no Brasil (média 3 anos, 2012=100)



Fontes: IBGE (LSPA), COMTRADE, SISCOMEX (MDIC) e SRFB.

O tabaco não manufaturado disponível no país deveria apresentar uma queda similar à das vendas legais de cigarros, supondo agricultores/comerciantes/fabricantes racionais, a fim de reduzir o uso final e a oferta disponível no âmbito doméstico. De fato, a Figura 1 mostra precisamente o oposto: esses dois elos da cadeia de produção de cigarros brasileira estão em conflito.

Há uma clara discrepância entre o tabaco não manufaturado disponível no país (produto) e a produção de cigarros baseada em impostos (produtividade) no Brasil. Essa tendência tornou-se mais aparente durante a última década com crescentes insumos disponíveis e uma decrescente produção final. Sem realizar simulações de requisitos técnicos, esses números mostram uma quantidade excessiva de insumos considerando as vendas finais passíveis de taxaço.

Essa tendência poderia ser explicada como um problema com as estimativas oficiais sobre a produção, as importações, as exportações de folhas de tabaco ou a produção de cigarros. Qualquer um desses problemas com os dados pode minar os mecanismos de controle do tabaco e da receita. Alternativamente, essa tendência poderia indicar evasão na cadeia de valor de cigarros no Brasil,

incluindo a produção nacional legal de cigarros e a produção, importação e/ou exportação de folhas de tabaco. Nesse caso, isso poderia estar relacionado com a evasão sobre a produção legal de cigarros ou exportações declaradas de tabaco não manufaturado (por exemplo, para o Paraguai, abastecendo a produção de cigarros paraguaia). Também poderia indicar que essa tendência confirma a evidência sobre o comércio ilegal apresentada por Biz (2010) e Iglesias *et al.* (2012). A diferença cada vez maior entre essas duas séries também é uma prova indiciária da maior porção de cigarros ilegais no Brasil. De uma forma bastante indireta, também poderia confirmar as amplas tendências apresentadas por Iglesias *et al.* (2017) e Szklo *et al.* (2018).

Ao mesmo tempo, em linha com evidências internacionais e pesquisas anteriores, as estimativas das elasticidades de preços e receitas mostram que mesmo considerando o problema do comércio ilegal, os aumentos de impostos que efetivamente aumentam os preços finais, reduzem o tabagismo. A natureza não elástica da demanda por produtos de tabaco sugere que aumentos futuros nos preços terão um efeito menor que o proporcional sobre volumes, aumentando relativamente, portanto, as receitas de impostos relacionados ao tabaco (especialmente de impostos específicos). Contudo, as simulações

nesta pesquisa (amostra breve) sugerem que o consumo de cigarros tributados deveria ter sido de aproximadamente de 10 bilhões de cilindros/ano mais alta durante os últimos três anos (de 2016 a 2018, este último anualizado).

Esta brecha está potencialmente relacionada com a evasão fiscal de produtores domésticos, pressionando mais os esforços oficiais: o Brasil está obtendo resultados abaixo do normal em termos de receitas que poderiam ser geradas por impostos ao tabaco. Outros passos são necessários a fim de conter o derrame de consumo para cigarros ilícitos e para frear a evasão fiscal.

RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICAS

Os aumentos de impostos sobre o tabaco são a ferramenta mais eficaz e econômica para reduzir o tabagismo. Um melhor controle sobre o comércio ilegal e a evasão incrementará a efetividade dos aumentos de impostos em termos de saúde e arrecadação de receitas. A coordenação entre o governo, pesquisadores independentes e atores da sociedade civil é chave para aprimorar o conhecimento do mercado, focar em políticas de controle do tabaco e fortalecer as intervenções governamentais para frear a epidemia do tabaco no Brasil. As principais recomendações políticas são esboçadas abaixo:

Melhorar as estimativas da produção potencial de cigarros no Brasil: conferir as enquetes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para confirmar as cifras da produção de tabaco não manufacturado e criar formas de avaliar a produção potencial por outros insumos além das folhas de tabaco.

Focar no fornecimento da fibra de acetato de celulose e do tabaco não manufacturado no Brasil: Criar um mecanismo de controle e rastreamento para os insumos do cigarro, incluindo a produção, importação e venda de fibra de acetato e de tabaco não manufacturado, expandindo o sistema SRFB SCORPIOS. A fibra de acetato é particularmente interessante porque apenas um punhado de empresas domina sua oferta global.

Impor um imposto Tobin nos insumos do cigarro: uma pequena taxa sobre cada passo da cadeia de produção ajudaria a seguir o fluxo do tabaco desde os agricultores até o produto.

Aumentar a vigilância na fronteira com o Paraguai: além de focar nos fluxos de cigarros ilícitos do Paraguai ao Brasil, as operações da polícia federal deveriam focar também em fluxos ilegais de tabaco não manufacturado do Brasil para o Paraguai.

Aprimorar o entendimento da cadeia produtiva de cigarros do Paraguai e do Brasil: seguir os atores envolvidos, identificar o escopo de fluxos bilaterais de produtos e produções e confirmar mudanças potenciais na estrutura da produção ilícita brasileira com o surgimento de atores especializados em “falsificações” das marcas mais vendidas que realizam suas cadeias produtivas quase inteiramente “no escuro”.

Fortalecer a aplicação da lei sobre atividades ilícitas: não só com o foco no comércio ilícito, mas também na evasão de impostos.

Continuar aumentando os preços dos cigarros reais através do aumento de impostos e dos preços: o governo deveria considerar também estratégias alternativas para reduzir estoques de matérias primas e outras táticas para aumentos de impostos antecipados implementados por atores envolvidos em produção-varejo-consumo.

Criar mecanismos de controle do varejo além de acentuar mecanismos de controle da produção: um exemplo seria exigir identificação pessoal na hora da compra dos cigarros, como se faz com drogas restringidas como antibióticos. O sistema SCORPIOS deveria ser ampliado para insumos do cigarro como a fibra de acetato e os papéis relacionados com o cigarro.

O fortalecimento da administração dos impostos aos cigarros acentuará a efetividade de futuros aumentos de preços, tanto em termos de seus efeitos na redução da prevalência do tabagismo como da recuperação de receitas perdidas para o comércio ilegal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIZ, A (2010). O Comércio Ilícito de Cigarros no Brasil: Uma Análise. PUC-Rio, Tese de graduação. Orientador: Roberto Magno Iglesias.

BRASIL (2017) Ministério da Saúde – MS. VIGITEL Brasil 2016: vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico. Ministério da Saúde, Brasília, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2qO5GRO>.

IGLESIAS, R.; PINTO, M.; BIZ, A. (2012). Mercado Ilegal de Cigarros no Brasil: Aproximações Através da Estimativa do Saldo de Tabaco. Aliança de Controle do Tabagismo (ACT).

IGLESIAS, R., SZKLO, A., SOUZA, M. (2017). Estimating the Size of Illicit Tobacco Trade Consumption in Brazil: Findings from the Global Adult Tobacco Survey. *Tobacco control* 2017; 26:53-59

PAHO (2018). “Informe sobre el control del tabaco en la Región de las Américas”, Washington DC: OPS. <https://bit.ly/2TxjH73>

PORTES, L. H., MACHADO, C. V. e TURCI, S. R. B. (2018). Trajetória da política de controle do tabaco no Brasil de 1986 a 2016. *Cad. Saúde Pública* [online]. Vol.34, n.2. 19 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2JRN4eB>.

RAMOS, A. (2009). Illegal trade in tobacco in MERCOSUR countries. Centro de Investigación de la epidemia de tabaquismo (CIET), documento de trabalho; Montevideú, Uruguai.

RIBEIRO, L.; PINTO, V. (2019). Accelerating effective tobacco taxes in Brazil: Trends and perspectives. *Estudio País N°3/2019, Red Mercosur*.

SZKLO, A., IGLESIAS, R. M., SOUZA, M. C., SZKLO; M., ALMEIDA, L. M. (2018). Trends in Illicit Cigarette Use in Brazil Estimated From Legal Sales, 2012–2016. *American Journal of Public Health* 108, no. 2 (1° de fevereiro de 2018): pp. 265-269. Disponível em: <https://bit.ly/2sY7AAp>.

Este Policy Brief foi realizado com base no estudo de apoio para o Brasil “Acelerando a tributação efetiva do tabaco no Brasil: tendências e perspectivas”, elaborado dentro do projeto “Tobacco taxes in Latin America” (Impostos ao tabaco na América Latina).

© Red Sudamericana de Economía Aplicada / Red Sur Luis Piera 1992, 3° - Edificio Mercosur, CP 11.200, Montevideú, Uruguai
Página web: www.redsudamericana.org

Março de 2019

Edição impressa ISBN: 978-9974-8717-9-3

Edição eletrônica ISBN: 978-9974-8718-0-9

Direção executiva: Andrés López

Coordenação: Cecilia Alemany

Responsável pelo projeto: Carolina Quintana

Edição: Natalia Uval

Comunicação e design: ALVA Creative House

Layout e produção: Diego García

Todos os direitos reservados. A reprodução total ou parcial desta obra por qualquer meio (gráfico, eletrônico, óptico, químico, mecânico, fotocópia etc.), ou seu armazenamento ou transmissão de qualquer forma (magnética, áudio, vídeo ou qualquer outro meio) não são permitidos sem o consentimento prévio da Red Sur. A fim de obter a permissão por escrito para realizar qualquer forma de reprodução ou para traduzir esta publicação, entre em contato com o Escritório de Coordenação, enviando um e-mail a coordinacion@redmercosur.org

CONTRIBUIÇÕES E RECONHECIMENTOS

A publicação deste Policy Brief foi possível com o apoio do Instituto para Pesquisas e Políticas de Saúde da Universidade de Illinois, Chicabo (UIC IHRP). A UIC é uma parceira da Bloomberg Initiative to Reduce Tobacco Use, que estuda alternativas de políticas fiscais como uma ferramenta efetiva para reduzir os níveis de tabagismo e melhorar a saúde. Isso é feito através de uma plataforma baseada na internet chamada “Tobacconomics” (para obter mais informações, consulte <https://tobacconomics.org>).

Dentro desta iniciativa global, a Red Sur dirigiu a pesquisa regional “Tobacco taxes in Latin America” (Impostos ao tabaco na América Latina), que mobilizou sete centros de pesquisa para estudar as diversas opções para políticas fiscais sobre tabaco na Argentina, Brasil, Equador, México e Peru.

O projeto “Tobacco taxes in Latin America” esteve sob a Direção executiva de Andrés López (IIEP-UBA-CONICET/Red Sur) e a Coordenação de Cecilia Alemany (Red Sur). A Coordenação acadêmica esteve sob a responsabilidade de uma equipe de Coordenação Técnica Regional, chefiada por Fernando Lorenzo (Centro de Investigaciones Económicas, CINVE/Red Sur) e Oscar Cetrángolo (Instituto Interdisciplinario de Economía Política de



Buenos Aires, IIEP-UBA-CONICET/ Red Sur), com a colaboração de Pedro Velasco (UBA/UNLP/Red Sur) e de Carlos Grau (CINVE/Red Sur). A equipe reconhece e agradece os comentários de Rodríguez-Iglesias (UIC IHRP). As dimensões de análise deste trabalho foram discutidas durante dois workshops de pesquisa realizados em Montevidéu em 2018, que reuniram todas as equipes nacionais, a equipe regional e a equipe de Coordenação Técnica Global da Tobacconomics Frank J. Chaloupka, Germán Rodríguez-Iglesias e Erika Siu (UIC IHRP).

| Título do estudo do país | Equipe pesquisadora | Centro/País |
|--|--|--|
| Accelerating effective tobacco taxes in Argentina: The impact of tax reforms (Acelerando a tributação efetiva do tabaco na Argentina: o impacto das reformas fiscais) | Martín González-Rozada e Julio Berlinski | Instituto Torcuato Di Tella (ITDT/Red Sur) Argentina |
| Accelerating effective tobacco taxes in Argentina: Fiscal and productive aspects (Acelerando a tributação efetiva do tabaco na Argentina: aspectos fiscais e produtivos) | Ricardo Rozemberg, Gabriel Bezchinsky, Ariel Melamud e Patricia Rizzi | Centro iDeAS, Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) Argentina |
| Accelerating effective tobacco taxes in Brazil: Trends and perspectives (Acelerando a tributação efetiva do tabaco no Brasil: tendências e perspectivas) | Livio Ribeiro e Vilma Pinto | Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX/Red Sur) Brasil |
| Accelerating effective tobacco taxes in Peru: Towards sustainable policies (Acelerando a tributação efetiva do tabaco no Peru: em direção de políticas sustentáveis) | Carlos De los Ríos, Hugo Córdova e Marco Ugarte | Instituto de Estudios Peruanos (IEP) Peru |
| Accelerating effective tobacco taxes in Ecuador: The impact of tax policy (Acelerando a tributação efetiva do tabaco no Equador: o impacto da política fiscal) | Pedro Páez, Paola Minda, María Dolores Almeida, Ximena Amoroso e Sebastián Burgos | Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE) Equador |
| Accelerating effective tobacco taxes in Mexico: Tax policy and health costs (Acelerando a tributação efetiva do tabaco no México: a política fiscal e os custos da saúde) | Claudia Córdova, Rodrigo Bolaños, Dalia Toledo, Alejandro Alegría e Liliana Alvarado | Ethos, Laboratorio de Políticas Públicas México |
| Accelerating effective tobacco taxes in Mexico: Special taxes, consumption, inequality and poverty (Acelerando a tributação efetiva do tabaco no México: Impostos especiais, consumo, desigualdade e pobreza) | Luis Huesca, Linda Llamas, Cuauhtémoc Calderón e Abdelkrim Araar | Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD) México |

