

UMA ANÁLISE AMPLA DA TRIBUTAÇÃO DE CIGARROS NO BRASIL

Nelson Leitão Paes¹

Este artigo apresenta um apanhado dos principais custos associados ao cigarro, cotejando-se com a estratégia da tributação adotada, bem como as restrições existentes representadas pelo contrabando e pelo mercado ilegal. Estimativas apontam que o custo econômico do cigarro no Brasil é 0,5% do produto interno bruto (PIB). No lado das receitas, observa-se que nem sempre o uso de alíquotas elevadas representa uma maneira efetiva de aumento nos preços e desestímulo no consumo. As dificuldades impostas pelo mercado ilegal podem se constituir em um formidável obstáculo, como mostra o caso brasileiro, no qual o contrabando e a produção informal são responsáveis por quase 30% do mercado. A conclusão que se chega é que a tributação no Brasil é um instrumento muito mais frágil que em outros países no esforço de redução do consumo de cigarros, o que requer que o país continue investindo em outras formas de desestimular o fumo.

Palavras-chave: custos; cigarros; mercado ilegal; tributação.

A COMPREHENSIVE ANALYSIS OF CIGARETTES TAXATION IN BRAZIL

This article presents an overview of the major costs associated with cigarette comparing with the adopted strategy of taxation, as well as existing constraints represented by smuggling and the illegal market. Estimates suggest that the economic cost of cigarettes in Brazil is about 0.5% of GDP. On the revenue side, we observe that not always the use of high rates is an effective way to increase prices and discourage consumption. The difficulties imposed by the illegal market constitute a formidable obstacle, as shown in the case of Brazil, where smuggling and informal production are responsible for almost 30% of the market. The conclusion is that taxation in Brazil is a much weaker instrument than in other countries in an effort to reduce the consumption of cigarettes, which requires the country to continue investing in other forms of discouraging smoking.

Keywords: costs; cigarettes; illegal market; taxation.

JEL: C21; H20; I18.

UN ANÁLISIS EXHAUSTIVO DE LOS IMPUESTOS DE CIGARRILLOS EN BRASIL

En este artículo se presenta una visión general de los principales costos asociados con el cigarrillo, comparando con la estrategia de tributación adoptada y las restricciones que plantea el contrabando y el mercado ilegal. Las estimaciones indican que el coste económico de cigarrillos en Brasil es 0,5% del PIB. Por el lado de los ingresos, se observa que no siempre el uso de altas tasas es una forma eficaz de aumentar los precios y desalentar el consumo. Las dificultades impuestas por el mercado ilegal pueden constituir un obstáculo formidable, como el caso de Brasil, donde el contrabando y la producción informal representan casi el 30% del mercado. La conclusión es que la tributación en Brasil es un instrumento mucho más débil que en otros países en un esfuerzo por

1. Programa de pós-graduação em economia da Universidade Federal de Pernambuco (Pimes/UFPE); programa de pós-graduação em economia da Universidade Federal do Mato Grosso (PPG-ECO/FE/UFMT). *E-mail:* <nlpaes@gmail.com>.

reducir el consumo de cigarrillos, lo que requiere el país para seguir invirtiendo en otras formas de desalentar el tabaquismo.

Palabras-clave: costos; cigarrillos; mercado ilegal; impuestos.

UNE ANALYSE COMPLETE DE LA TAXATION DES CIGARETTES AU BRÉSIL

Cet article présente un aperçu des coûts importants associés à la cigarette, la comparaison avec la stratégie fiscale adoptée et les restrictions posées par la contrebande et le marché illégal. Les estimations indiquent que le coût économique des cigarettes au Brésil représente 0,5% du PIB. Du côté des revenus, on constate que c'est pas toujours que l'utilisation des taux élevés est un moyen efficace d'augmenter les prix et décourager la consommation. Les difficultés imposées par le marché illégal peuvent constituer un obstacle redoutable, comme au cas du Brésil, où la contrebande et la production informelle représentent près de 30% du marché. La conclusion est que la taxation au Brésil est un instrument beaucoup plus faible que dans d'autres pays afin de réduire la consommation de cigarettes, ce qui exige que le pays continue à investir dans d'autres façons de décourager le tabagisme.

Mots-clés: coûts; cigarettes; marche illegal; fiscalite.

1 INTRODUÇÃO

O fumo constituiu-se em um dos principais problemas de saúde pública no mundo inteiro. Estimativas da Organização Mundial da Saúde (OMS, 2013) apontam que o tabaco foi responsável pela morte de quase 6 milhões de pessoas em 2013. Ademais os custos associados ao cigarro não se limitam apenas às lamentáveis perdas de vida. Há uma série de outros custos econômicos associados ao cigarro como os custos de saúde pública, a perda de produtividade e o absenteísmo, entre outros.

A magnitude do problema tem gerado reações de governos de diversos países já de longa data. Uma série de medidas foi adotada nos últimos trinta anos, mas a tributação permanece sendo considerada como uma medida crucial de uma política abrangente de redução do consumo do tabaco pelo Banco Mundial e pela Organização Mundial de Saúde. A tributação do tabaco tem a vantagem de não apenas desestimular o consumo, como também gerar receitas necessárias para enfrentar os custos associados ao tabaco.

Este artigo apresenta um apanhado dos principais custos associados ao cigarro, cotejando-se com a estratégia da tributação adotada, bem como as restrições existentes representadas pelo contrabando e pelo mercado ilegal. O foco do trabalho é a análise do caso brasileiro.

Em relação aos custos, o exame da prevalência do número de fumantes na população jovem e adulta fornece uma estimativa da abrangência na população do uso de cigarros. A mortalidade associada ao fumo já permite vislumbrar a mais dramática consequência do tabaco. E, por fim, com a incorporação de outros

custos associados, é possível ter uma visão completa do tamanho do problema enfrentado por autoridades de saúde em todo o mundo. Estimativas apontam que o custo do cigarro no Brasil é de 0,5% do PIB.

Por sua vez, no lado das receitas, o enfoque recai sobre a magnitude das alíquotas e o seu impacto no preço. Observa-se que nem sempre o uso de alíquotas elevadas representa uma maneira efetiva de aumento nos preços e desestímulo no consumo. As restrições impostas pelo contrabando e pelo mercado ilegal podem se constituir em um formidável obstáculo, como mostra o caso brasileiro.

Este artigo está estruturado de forma que, além desta introdução, a seção 2 apresenta uma análise dos custos associados ao cigarro, enquanto a seção 3 trata dos impactos da tributação sobre este mercado e sobre as receitas públicas. A seção 4 apresenta os comentários finais.

2 CUSTOS ECONÔMICOS ASSOCIADOS AO CIGARRO

O tabaco tem sido considerado uma fonte de custos importantes na economia. Conforme já bem documentado pela literatura médica, diversas doenças são atribuíveis ao uso prolongado do cigarro. Tais doenças provocam não apenas mortes precoces, como também reduzem a capacidade laboral dos fumantes. Além dos custos diretos de tratamento dos doentes, o tabaco diminui o estoque de mão de obra na economia e reduz a sua produtividade. Esta seção explora os custos econômicos decorrentes do uso extensivo de cigarros. Esses custos estão associados à quantidade de fumantes em uma economia, ou seja a prevalência dos cigarros, à mortalidade que pode ser atribuída ao tabaco e, finalmente, aos demais custos que são suportados pela economia.

2.1 Prevalência do cigarro no Brasil

O consumo de cigarros pelo mundo mais do que triplicou no período entre 1950 e 2009, passando de 1,69 trilhões de unidades para 5,88 trilhões de unidades. Porém, o comportamento da prevalência de cigarros após um pico, na década de 1970, nos países desenvolvidos, começou a declinar já na década de 1980, o que resultou na diminuição do percentual da população adulta que consome cigarros nesses países. Na Europa Ocidental a redução média foi de 26% entre 1990 e 2009. Por outro lado, nos países em desenvolvimento, a evolução da prevalência tem aumentado incessantemente. No Oriente Médio e na África, o consumo de cigarros aumentou 57%, entre 1990 e 2009. Estima-se que 38% do total de consumo de cigarros em 2009 ocorrem na China.²

2. Todos os dados de Ericksen *et al.* (2012)

A prevalência de cigarros no Brasil tem apresentado comportamento recente similar ao dos países mais desenvolvidos, embora a redução da prevalência por aqui só tenha começado a ocorrer de fato na década de 1990. Em 1989, quase 32% da população de 15 anos ou mais era fumante,³ percentual que se reduziu para 22,4%, em 2003,⁴ e para 17,2%, em 2008.⁵ O padrão de redução foi similar para homens e mulheres. A queda para os homens foi de 43,3% para 27,1%, entre 1989 e 2003, e de 27,0% para 18,4%, no mesmo período para as mulheres. O percentual de adultos fumantes no Brasil, segundo a OMS (2013), de 17,2%, é inferior à média mundial de 21,7% e da América Latina de 19,5%.

A prevalência entre os jovens também vem se reduzindo nos países mais avançados. Nos Estados Unidos, por exemplo, a prevalência entre os jovens tem se reduzido após o seu ponto máximo em 1997. Para adolescentes que fumam, a prevalência cresceu de 27,5%, em 1991, para 36,4%, em 1997, reduzindo-se fortemente para 21,9%, em 2003, e então diminuindo mais lentamente até 19,5%, em 2009.⁶ O pico para início do consumo neste país ocorre na faixa de 11 a 13 anos.⁷

A tendência de queda da prevalência entre os jovens também tem ocorrido no Brasil. Os dados do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Políticas Públicas do Álcool e outras drogas e da Universidade Federal de São Paulo (Inpad/Unifesp) apontam que, em 2006, 6,2% dos jovens menores de 18 anos eram fumantes e que, em 2012, esse índice caiu para apenas 3,4%, o que representa uma diminuição de 45%. A incidência de fumantes no Brasil entre os jovens é bem inferior à média mundial de 11,4% e da América Latina de 13,5%, de acordo com os dados da Organização Mundial da Saúde (OMS, 2013). Os jovens brasileiros também apresentam iniciação mais tardia. Pesquisa recente divulgada pela Inpad/Unifesp⁸ aponta que a idade média de iniciação no consumo de cigarros entre jovens no Brasil passou de 15,9 anos, em 2006, para 16,2 anos, em 2012.

2.2 Mortalidade associada ao cigarro

A Organização Mundial da Saúde (OMS)⁹ estima o número de mortos pelo cigarro em 6 milhões de pessoas em 2013. A organização prevê que o número de mortos deve atingir 8 milhões em 2030, dos quais 80% está em países em desenvolvimento.

3. Inan (1990).

4. Monteiro *et al.* (2007).

5. Pnad/IBGE – Pesquisa especial sobre tabagismo (PETab), 2008 – (IBGE, 2008).

6. CDC (2010).

7. Johnston *et al.* (2012).

8. II Levantamento Nacional de Álcool e Drogas (Lenad) do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Políticas Públicas do Álcool e Outras Drogas (Inpad) da Universidade Federal de São Paulo. Disponível em: <goo.gl/Ojzya6>.

9. OMS (2013).

Dados disponíveis no Reino Unido apontam que o número de mortes atribuíveis ao cigarro em 2008 foi de 83.000 (136 a cada 100 mil habitantes).¹⁰ Nos Estados Unidos, em 2004, a estimativa foi de 440.000 mortos em decorrência do fumo (151 a cada 100 mil habitantes).¹¹ Estimativas da OMS (2012) apontam que em 2004 as Américas e a Europa eram as regiões com maior incidência de mortes: com 202 e 281 óbitos, a cada 100 mil habitantes, respectivamente. Há, porém, grande divergência entre os cálculos da OMS e do Centers for Disease Control and Prevention (CDC) e da National Health System (NHS), uma vez que a OMS calcula que a incidência nos Estados Unidos e no Reino Unido foi de 313 e 381 mortos a cada 100 mil habitantes, respectivamente, muito superior às estimativas dos órgãos nacionais.

Para o Brasil, estudo da Aliança de Controle do Tabagismo – Brasil (ACTbr, 2012) procurou identificar o número de mortes relacionadas ao cigarro. Para as doenças selecionadas para a pesquisa,¹² os autores verificaram que o total de óbitos derivados dessas doenças foi de 2.442.038, em 2008, dos quais 821.336 (34%) podem ser atribuídos ao fumo. Portanto, de acordo com o estudo, houve 433 mortes a cada 100 mil habitantes no Brasil por conta do uso do cigarro. No caso brasileiro há também divergências em relação ao dado da OMS que calcula a taxa de mortalidade do cigarro no Brasil em 143 por 100 mil habitantes.

Apesar das dificuldades metodológicas, e ainda que se trabalhe com o piso das estimativas, o número de mortes causado pelo cigarro é significativo e implica custos econômicos, seja pelo aumento do gasto com saúde, seja pela redução de trabalhadores.

2.3 Custos estimados do cigarro no Brasil

Os custos econômicos do tabaco não se limitam apenas às lamentáveis perdas de vidas. Há uma série de outros custos econômicos que podem ser associados ao cigarro. Entre eles, Nash e Featherstone (2010) relacionam os seguintes custos: o tratamento de saúde, a perda de produtividade, o absenteísmo, os custos ambientais, os custos do fumo passivo e até os incêndios.

Alguns estudos buscam estimar o tamanho total dos custos econômicos do tabaco. Erickson *et al.* (2012), considerando apenas os gastos com saúde pública e privada, estimam que eles cheguem a US\$ 96 bilhões nos Estados Unidos, US\$ 16 bilhões na França e US\$ 13,9 bilhões na Indonésia, o que para este último país representa mais de 1% do PIB.

10. (NHS, 2009).

11. CDC (2008).

12. Doenças isquêmicas: AVC, câncer de pulmão, boca, faringe, esôfago, estômago, pâncreas, rins, bexiga, colo do útero e laringe, pneumonia, doença pulmonar obstrutiva crônica (DOPC) e leucemia mieloide.

Outros artigos procuram contemplar todos demais custos envolvidos. Em sua maioria, são trabalhos aplicados a determinados países. Por exemplo, Nash e Featherstone (2010) calculam o custo do tabagismo no Reino Unido em 13,74 bilhões (0,8% do PIB) de libras, acima da arrecadação de 10 bilhões de libras com a tributação do cigarro. Nos Estados Unidos, a estimativa varia de US\$ 40¹³ a US\$ 222¹⁴ o custo efetivo de um maço de cigarros para a sociedade. Na Alemanha, esses custos foram estimados em 21 bilhões de euros, em 2003¹⁵ (0,8% do PIB), na Índia em US\$ 1,7 bilhão, em 2004,¹⁶ (0,24% do PIB) e na China em US\$ 29 bilhões, em 2008 (0,7% do PIB).

Para o Brasil, Erickson *et al.* (2012), somando apenas gastos com saúde, estimaram o custo em US\$ 185 milhões. Esse número parece subestimado, haja vista as estimativas de mortalidade que foram apresentadas na subseção anterior. A ACTbr (2012) em pesquisa com metodologia mais completa que abrange não somente os custos da saúde, mas também os custos econômicos dos anos de vida perdidos pelos fumantes e da sobrevivência ajustada pela qualidade. Foram consideradas cerca de quinze doenças para as quais o uso prolongado do tabaco é um dos principais fatores causadores. Apesar de não cobrir todos os custos associados ao tabaco, o trabalho já permite uma visão mais extensiva do problema. A ACTbr (2012) estimou o custo do tabagismo para o sistema de saúde no Brasil em R\$ 20,7 bilhões, em 2008, o que representou 0,5% do PIB.

O caso brasileiro, portanto, apresenta uma prevalência relativamente mais baixa, porém com mortalidade um pouco mais elevada do que a de países mais desenvolvidos, o que acaba colocando os custos associados ao cigarro no país em patamar inferior ao do Reino Unido e ao da Alemanha. Com a forte redução da prevalência que o Brasil tem apresentado, é de se esperar que os custos associados ao tabagismo se reduzam paulatinamente no país.

3 A TRIBUTAÇÃO DE CIGARROS NO BRASIL

Conforme visto na seção anterior, os custos econômicos associados ao uso do tabaco são relevantes. As estimativas de diversos estudos para países desenvolvidos e em desenvolvimento estimam esse custo entre 0,5% e 1,5% do PIB.

Como forma de combater a alta prevalência de cigarros e os seus custos decorrentes, os países têm apelado para o aumento da carga tributária. A literatura econômica consagra a tributação como um dos principais instrumentos no combate à proliferação do cigarro, desestimulando o seu consumo e fornecendo

13. Sloan *et al.* (2004).

14. Viscusi e Hersch (2008).

15. Neubauer, Welte e Beiche (2006).

16. John, Sung e Max (2009).

recursos para aliviar os custos que os sistemas de saúde pública suportam com o tratamento das doenças relacionadas ao fumo. Essa é a posição, por exemplo, da Organização Mundial da Saúde (OMS, 2013), que coloca o aumento da tributação como um dos seis pilares efetivos no controle da epidemia do tabaco (MPOWER) e considera que essa medida é a mais efetiva das estratégias de redução do consumo. Molarius *et al.* (2001) argumentam que o aumento de tributos é uma das principais estratégias nos países desenvolvidos para a cobertura dos custos do tabaco e do controle da prevalência.

Porém, a estratégia de aumentar os preços dos cigarros via tributação apresenta uma grande vulnerabilidade. Preços elevados estimulam o contrabando de cigarros, já que, ao se incrementar as alíquotas, aumenta-se a diferenciação de preço entre os cigarros fabricados por empresas legalmente estabelecidas e que pagam os tributos e aquelas que estão à margem da lei ou no contrabando. Diversos países têm empreendido grandes esforços no controle do contrabando de cigarros.

Nesta seção serão analisadas a carga tributária e a arrecadação sobre o tabaco, bem como os impactos sobre os preços e o contrabando, com ênfase sobre o caso brasileiro.

3.1 Carga tributária e arrecadação

A tributação de cigarros tipicamente ocorre com a aplicação conjunta de impostos sobre o valor adicionado e de impostos seletivos. São os impostos seletivos que permitem que os cigarros tenham uma carga tributária mais elevada que os demais bens na economia, de forma a garantir com que arquem com os custos que impõem à sociedade.

São três as formas de se tributar o cigarro: a primeira se dá por meio de tributos *ad rem*, no qual uma parcela fixa em unidades monetárias é cobrada de cada unidade do produto, a segunda é a tributação *ad valorem*, no qual o imposto corresponde a um percentual do preço do produto, e a terceira é o sistema misto que combina as duas formas anteriores. Muitos países, como o Brasil e os pertencentes à União Europeia, adotam o sistema misto.

No Brasil, os cigarros sofrem a incidência da tributação federal (o Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, o Programa de Integração Social – PIS e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins) e da tributação estadual (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços – ICMS). No caso do IPI, o fabricante pode escolher entre ser tributado a uma alíquota única de 45% sobre o preço de venda a varejo dos cigarros e por um regime misto com alíquota de 6% sobre o preço de venda a varejo mais uma alíquota específica de R\$ 0,90 (maço) ou R\$ 1,20 (box) válido para o ano de 2012.

Já o PIS/Cofins tem alíquota de 10,98% também sobre o preço de venda a varejo. No caso do ICMS, as alíquotas variam conforme a unidade da federação. No Estado de São Paulo, a alíquota nominal é de 25%. A carga tributária indireta para o cigarro no Brasil atingiu, portanto, 63%, em 2012.

Apesar de alta, a carga tributária do cigarro no Brasil não é das mais elevadas quando cotejadas com outros países, embora esteja bem acima da média mundial e das Américas. A tabela a seguir apresenta a evolução da carga tributária sobre os cigarros para um conjunto de países selecionados.

TABELA 1
Carga tributária sobre os cigarros

Países	2008	2010	2012	Países	2008	2010	2012
Chile	76,37%	76,37%	81,24%	Canadá	64,55%	62,22%	64,45%
Reino Unido	76,57%	76,74%	80,12%	Brasil	57,15%	59,35%	63,15%
França	80,39%	80,39%	79,86%	Austrália	62,11%	63,81%	60,29%
Dinamarca	73,39%	74,84%	79,33%	Média mundial	48,84%	49,96%	49,72%
Espanha	77,35%	78,25%	79,30%	Média Américas	44,06%	45,19%	46,42%
Portugal	79,60%	78,98%	76,02%	África do Sul	44,72%	52,94%	45,68%
Itália	75,17%	75,17%	75,18%	Colômbia	34,31%	49,93%	43,77%
Alemanha	75,78%	74,06%	73,03%	Estados Unidos	36,57%	45,28%	42,93%
Venezuela	70,79%	71,04%	71,04%	Peru	41,85%	47,32%	42,14%
Uruguai	65,82%	72,32%	68,70%	Bolívia	41,00%	42,00%	42,03%
Argentina	69,20%	69,27%	67,83%	China	36,18%	40,76%	40,76%
México	61,17%	62,70%	66,62%	Rússia	30,35%	34,98%	40,48%
Japão	63,06%	63,06%	64,49%	Paraguai	18,83%	16,94%	17,34%

Fonte: OMS (2013).

Seguindo tendência mundial, a carga tributária sobre os cigarros tem subido continuamente no Brasil, especialmente após a edição da Medida Provisória nº 540 de 2011, que instituiu o regime misto para apuração do IPI.

Dada a elevada carga tributária incidente sobre os cigarros, para muitos países essas receitas são relevantes no conjunto de arrecadação e constituem parte importante para o financiamento de alguns governos, como no caso do Chile, Venezuela e Portugal. A tabela 2 apresenta a importância relativa das receitas públicas com cigarro.

TABELA 2
Participação relativa da arrecadação com cigarros (2011)

Países	Arrecadação cigarros/ total de receitas	Arrecadação de cigarros (% PIB)	Países	Arrecadação cigarros/ total de receitas	Arrecadação de cigarros (% PIB)
Venezuela	3,74%	0,51%	Rússia	1,68%	0,25%
Chile	3,59%	0,76%	França	1,66%	0,73%
Portugal	3,56%	1,18%	África do Sul	1,55%	0,41%
Espanha	2,76%	0,89%	Canadá	1,52%	0,46%
México	2,54%	0,50%	Argentina	1,38%	0,52%
Uruguai	2,43%	0,64%	Dinamarca	1,17%	0,56%
Austrália	2,34%	0,62%	Estados Unidos	1,07%	0,26%
Reino Unido	2,22%	0,79%	Brasil	0,60%	0,22%
Itália	2,15%	0,93%	Colômbia	0,50%	0,10%
Alemanha	1,92%	0,71%	Bolívia	0,45%	0,12%
Japão	1,90%	0,54%	China	0,15%	0,02%

Fonte: OMS (2013), OECD (2014).

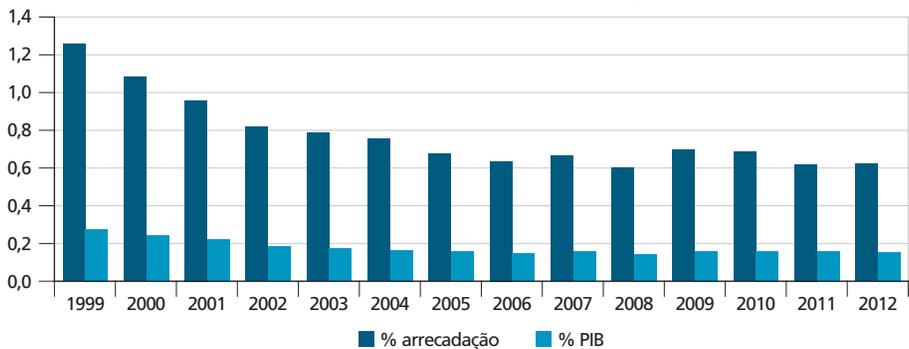
A tabela 2 revela que, apesar de a carga tributária sobre os cigarros ser relativamente elevada, a sua importância arrecadatória para o Brasil é pequena. Países como Estados Unidos, África do Sul e Rússia têm alíquotas menores, mas arrecadam mais que o Brasil. Alguns fatores podem explicar esse aparente paradoxo. Uma primeira explicação é que a demanda por cigarros no país seja reduzida. Porém, dados da Souza Cruz¹⁷ apontam que, apesar de o Brasil deter 34% da população da América Latina, a sua participação no consumo de cigarros chega a 42% do total da região. O preço dos cigarros no Brasil pode ser muito mais baixo do que em outros países, o que diminui as receitas apesar de uma alíquota tributária elevada. Esse tema será explorado na próxima subseção, mas, de fato, há evidência de que isso ocorra. Outra hipótese é que a alíquota tributária seja mais baixa no Brasil, o que de acordo com a tabela 1 não condiz com a realidade, visto que a alíquota do país é bem superior à média das Américas. Por fim, a presença extensiva do comércio ilegal e do contrabando de cigarros no país pode deteriorar a arrecadação. Para o caso brasileiro, essa explicação é bastante plausível como se verá nas subseções seguintes.

Além de relativamente baixa, observa-se que a arrecadação dos cigarros vem perdendo importância com o passar do tempo. O gráfico a seguir mostra a evolução da participação das receitas com cigarro no total da arrecadação e como percentual do PIB no Brasil. Os números referem-se à arrecadação federal com PIS/Cofins e IPI.

17. Segundo dados disponíveis em: <<https://goo.gl/dOAEDZ>>.

GRÁFICO 1

Evolução da participação relativa da arrecadação com cigarros no Brasil



Fonte: RFB e IBGE (2013).

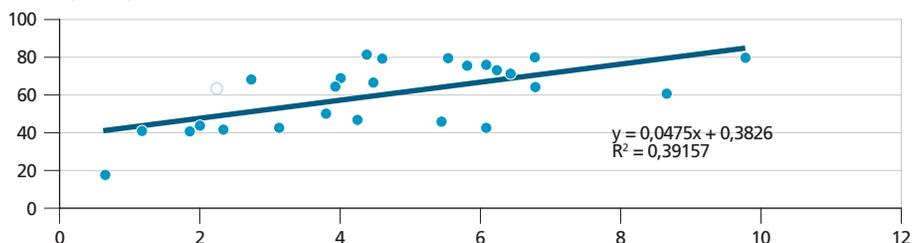
A importância das receitas com cigarro caiu pela metade no Brasil entre 1999 e 2012. Nesse mesmo período, a carga tributária da União teve um acréscimo na sua participação no PIB, passando de 22,17% para 24,75%. Isso significa que a perda relativa de importância das receitas com a tributação do cigarro não decorreu, em sua maior parte, da expansão das demais bases tributárias, mas, sim, de contração das alíquotas e da redução do consumo. A ACTBr (2012) estima uma redução de 10% no consumo total de cigarros, entre 2000 e 2012, e a ACTBr (2013) calcula a queda na alíquota média do IPI de 25% para 20,7%, entre outubro de 1999 e abril de 2012, retornando ao patamar de 25% apenas com a entrada em vigor da nova tabela de alíquotas da Medida Provisória nº 540, de 2011, a partir de maio de 2012.

A arrecadação estimada sobre cigarros no Brasil em 2012 foi de R\$ 9,473 bilhões (0,22% do PIB), de acordo com dados da RFB e da OMS (2013), sendo R\$ 6,785 bilhões em tributos federais (R\$ 4,077 bilhões de IPI e R\$ 2,707 bilhões de PIS/Cofins) e R\$ 2,688 bilhões em tributos estaduais (ICMS). Esses valores são inferiores ao custo do tabagismo para o sistema de saúde no Brasil, estimado pela ACTBr (2012) em R\$ 20,7 bilhões, em 2008 (0,5% do PIB). O país precisaria mais do que dobrar a sua arrecadação, retornando aos patamares de 1999, em proporção do PIB, diante das despesas causadas pelo cigarro.

3.2 Preço dos cigarros

Para a grande maioria dos países, a tributação é o principal fator na determinação dos preços dos cigarros. Como se viu na tabela 1, a média mundial é de uma alíquota de quase 50%. E é por essa razão que a OMS (2013) considera que a tributação é o principal instrumento de combate ao uso do cigarro. De fato, o gráfico 2 mostra uma forte correlação entre preços e alíquotas tributárias.

GRÁFICO 2
Correlação entre preço e alíquota tributária dos cigarros
(Em %)



Fonte: RFB e OMS (2013).

O ponto em destaque branco representa a posição do Brasil. Segundo o gráfico, o preço do cigarro no país está abaixo do que seria esperado, dado o nível de tributação. O relativo baixo preço dos cigarros no Brasil fica evidente com os dados da tabela a seguir:

TABELA 3
Preço do cigarro em países selecionados (2012)

Países	Preço (US\$ PPP)	Países	Preço (US\$ PPP)
Reino Unido	9,79	Chile	4,39
Austrália	8,67	Média Américas	4,26
Canadá	6,80	Uruguai	4,00
França	6,78	Japão	3,95
Venezuela	6,45	Média Mundial	3,81
Alemanha	6,28	Peru	3,14
Portugal	6,11	Argentina	2,74
Estados Unidos	6,07	Bolívia	2,34
Itália	5,84	Brasil	2,26
Espanha	5,56	Colômbia	2,01
África do Sul	5,45	Rússia	1,85
Dinamarca	4,61	China	1,18
México	4,47	Paraguai	0,65

Fonte: OMS (2013).

O preço dos cigarros no Brasil é relativamente baixo, localizando-se em patamar bem inferior ao preço médio mundial e ao preço médio nas Américas. Esse diferencial de preço ajuda a entender o motivo pelo qual apesar de contar com alíquotas tributárias relativamente elevadas, o país arrecada tão pouco com cigarros.

Reflexo também do baixo preço do cigarro no Brasil é que os brasileiros têm uma capacidade de compra de cigarros bem acima do que seria esperado pelo seu nível de renda. A tabela 4 mostra a quantidade de maços de cigarros que seria

possível comprar, considerando o salário mínimo de cada país e considerando a renda *per capita*. Verifica-se que um trabalhador brasileiro com renda de um salário mínimo teria um poder de compra de cigarros similar a de um trabalhador britânico ou português que recebe um salário mínimo em seu país. Quando se considera a renda, um brasileiro teria uma capacidade de compra de cigarros similar a de um espanhol, italiano ou francês, todos oriundos de países com renda muito superior à do Brasil.

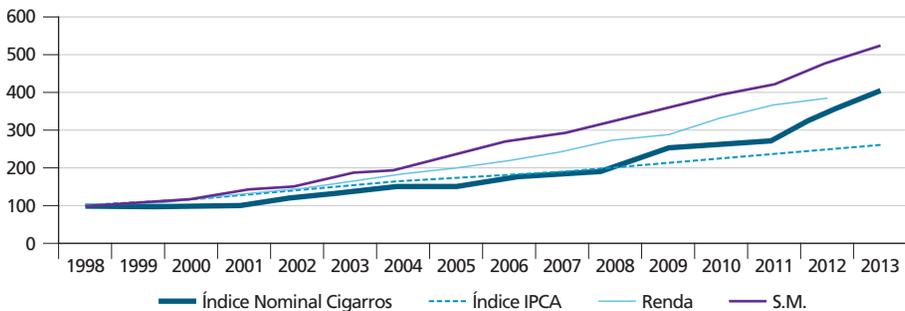
TABELA 4
Preço do cigarro em países selecionados

Países	Relação salário mínimo/preço de cigarros	Países	Relação renda <i>per capita</i> /preço de cigarros
Paraguai	1.159,60	Rússia	10.246,00
Japão	421,78	Paraguai	9.301,15
Argentina	323,42	Japão	8.899,12
Colômbia	273,94	Dinamarca	8.516,70
França	239,96	Estados Unidos	8.231,51
Estados Unidos	219,70	China	7.710,14
Espanha	217,31	Argentina	6.604,33
Austrália	206,14	Alemanha	6.396,64
Canadá	197,20	Canadá	6.150,65
China	192,00	Espanha	5.625,31
Reino Unido	163,41	Brasil	5.478,03
Portugal	158,33	Itália	5.356,36
Brasil	156,92	França	5.198,93
Rússia	139,68	Colômbia	5.133,89
Peru	128,89	Austrália	4.671,47
Bolívia	113,25	Uruguai	4.152,15
Chile	107,50	Chile	4.118,79
África do Sul	94,79	Portugal	3.888,71
Venezuela	76,49	Reino Unido	3.735,64
Uruguai	68,56	Peru	3.319,72
México	48,33	México	3.236,48
		Bolívia	2.220,42
		África do Sul	1.986,16
		Venezuela	1.826,43

Fonte: OMS (2013); Organização Internacional do Trabalho – OIT (2013).

Ainda que o preço atual do cigarro no Brasil pareça relativamente baixo em comparação a outros países, a sua evolução no tempo tem ocorrido acima da inflação brasileira, principalmente a partir de 2008. O gráfico 3 mostra a evolução do preço de cigarros, da inflação, da renda e do salário mínimo desde 1998.

GRÁFICO 3

Evolução do preço dos cigarros, inflação, salário mínimo e renda *per capita*

Fonte: RFB, IBGE e OMS (2013).

Durante toda a trajetória considerada, a renda e o valor do salário mínimo cresceram bem acima dos preços dos cigarros, o que implica que a capacidade de compra de cigarros da população brasileira foi se ampliando no tempo. É justamente esse efeito que a OMS (2013) recomenda combater. Para a organização, é preciso que as autoridades tributárias procurem sempre corrigir as alíquotas de forma a acompanhar a evolução da renda no país, já que, caso contrário, os esforços de redução do consumo de cigarros sejam seriamente afetados.

Assim, um exercício interessante seria o de se calcular qual deveria ser o preço do cigarro compatível com a evolução da renda no Brasil. O cigarro mais vendido no país custava R\$ 5,00 no início de 2013, segundo dados da RFB. Se o preço dos cigarros tivesse acompanhado a variação da renda entre 1998 e 2013, o seu preço deveria ser 11% mais elevado, o que equivaleria a R\$ 5,56. Caso o preço fosse corrigido pela evolução do salário mínimo, ele deveria ser 38% mais elevado, de forma que o maço de cigarros custaria R\$ 6,91.

Portanto, analisando o preço dos cigarros, atualmente no Brasil, por diversas óticas, como comparações internacionais, comparação com indicadores de renda e comparação com os custos associados ao cigarro, é possível concluir que o seu valor é relativamente baixo. Há, porém, uma forte limitação à correção de preços neste mercado e essa restrição é dada pela presença do contrabando e do mercado ilegal de cigarros.

3.3 Contrabando e mercado ilegal

Uma das razões que ajudam a entender os preços mais baixos dos cigarros no Brasil é o contrabando. A lógica é que alíquotas e, por conseguinte, preços mais elevados aumentam o prêmio entre os cigarros fabricados por empresas legalmente estabelecidas e pagam os tributos e aquelas que estão à margem da lei ou no contrabando. Quanto maior a alíquota, maior o lucro recebido pelos contrabandistas e fabricantes ilegais.

Existem, porém, outros fatores que também facilitam o contrabando. Uma delas diz respeito ao fato das facilidades oferecidas pelo cigarro. Trata-se de um produto que pode ser facilmente transportado, com lucros elevados e cujo canal de distribuição informal muitas vezes já está pronto (Joossens *et al.*, 1997). Adicionam-se outros fatores como fragilidades institucionais, legislação muito branda e a falta de estrutura nas fronteiras em que há um ambiente propício ao contrabando.

Muitas dessas fragilidades estão presentes no Brasil. O país apresenta uma malha rodoviária relativamente extensa e pouco vigiada, grande mercado consumidor, fartos canais de distribuição que são também compartilhados com outros produtos contrabandeados, a legislação não é rigorosa¹⁸ e as estruturas de policiamento e fiscalização nas fronteiras são especialmente vulneráveis. Adiciona-se o fato do custo de produção do cigarro ser muito baixo no Paraguai¹⁹ e um terreno fértil para o contrabando de cigarros do país vizinho para o Brasil fica bem estabelecido.

Estima-se que a produção de cigarros no Paraguai em 2012 seja de cerca de 67 bilhões de cigarros, dos quais 26 bilhões são contrabandeados para o Brasil. Segundo estimativas da indústria, o contrabando era responsável em 2012 por 17,4% do mercado brasileiro. Outros 10,9% referem-se ao mercado informal, ou seja, à produção e à comercialização de cigarros produzidos no Brasil sem o pagamento de tributos.

Com dados da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), é possível estimar o consumo oficial de cigarros no Brasil. Por sua vez, o tamanho do consumo total pode ser obtido por estimativas da ACTbr (2012) e de dados da Souza Cruz, a maior fabricante de cigarros do país. De posse dessas informações, pode-se obter uma estimativa do comércio ilegal de cigarros no Brasil.

Assim o mercado ilegal de cigarros no Brasil tem representado cerca de 30%, em média, do mercado total do país. Para efeito de comparação, Merriman (2005) calcula que 6% do total de cigarros comercializados no mundo são contrabandeados. Dados do HMRC (2010) apontam que a participação de mercado dos cigarros ilícitos no Reino Unido, em 2010, foi de 11%. Cnossen e Smart (2005) estimam que os cigarros contrabandeados representem 8,9% do total comercializado na União Europeia. As fragilidades institucionais e as facilidades existentes fazem com que o contrabando no Brasil seja um problema relativamente maior do que em muitos países.

18. As penas para contrabando e descaminho são baixas e o processo judicial é muito longo.

19. Estima-se que o maço de cigarros paraguaio custe em média US\$ 0,18 (Souza Cruz, 2011).

TABELA 5
Estimativa do mercado informal de cigarros no Brasil

	Produção de cigarros RFB	Exportação	Importação	Consumo oficial	Estimativa de consumo da indústria	Estimativa do mercado informal
2000	97.358.455.560	806.577.420	4.148.900	96.556.027.040	143.000.000.000	32%
2001	106.924.399.940	420.552.600	15.708.360	106.519.555.700	157.000.000.000	32%
2002	102.210.901.160	144.734.000	3.618.340	102.069.785.500	150.000.000.000	32%
2003	107.061.001.240	29.454.480	4.917.800	107.036.464.560	152.000.000.000	30%
2004	110.800.594.240	844.239.000	1.912.700	109.958.267.940	155.000.000.000	29%
2005	112.288.830.680	479.179.400	2.189.160	111.811.840.440	158.000.000.000	29%
2006	112.067.663.300	917.539.320	1.773.540	111.151.897.520	151.000.000.000	26%
2007	114.031.719.420	3.310.177.100	2.978.620	110.724.520.940	150.000.000.000	26%
2008	108.206.278.600	2.304.094.620	1.656.960	105.903.840.940	143.000.000.000	26%
2009	98.513.459.160	1.214.332.640	2.666.880	97.301.793.400	134.000.000.000	27%
2010	97.201.443.060	234.435.600	1.204.640	96.968.212.100	133.000.000.000	27%
2011	97.576.250.900	179.613.940	622.860	97.397.259.820	135.273.971.972	28%
2012	89.111.711.780	114.754.240	3.474.500	89.000.432.040	129.680.020.891	31%

Fonte: RFB (2013), MDIC (2013), ACTbr (2012) e Souza Cruz (2013).

Apesar das dificuldades, os governos têm usado diversas estratégias para conter o contrabando. Uma das formas de se combater o contrabando e a disseminação dos cigarros ilegais é o maior controle da oferta. No Brasil uma das principais armas na contenção da produção ilegal de cigarros dentro do país é a implantação do Sistema Scorpions, de controle automático da produção. O sistema controla a quantidade de cigarros produzida, e a Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB tem promovido o fechamento de fábricas que não se adequam ao regime especial de produção que engloba a instalação do Scorpions.

Outra forma, também adotada no Brasil, é o uso de selos de controle com rastreabilidade de cigarros, com uso de números seriais e equipamentos de leitura portáteis. A falta de selos e problemas com a leitura identificam produtos ilegais. O estabelecimento de preços mínimos, como foi feito no Brasil a partir de 2012, também é uma estratégia de combate ao mercado ilegal.

Porém, apesar dos avanços administrativos promovidos pela RFB, alguns fatores fundamentais no combate ao cigarro ilegal ainda estão longe de serem enfrentados pelo Brasil. A falta de estrutura nas fronteiras, a vigilância precária nas estradas, a ausência de punições mais severas e os enormes ganhos proporcionados pelo contrabando permanecem e fragilizam os esforços empreendidos para diminuição deste mercado.

A tabela 6 apresenta uma estimativa da quantidade de cigarros destruídos pela RFB em relação ao total de cigarros ilegais dentro do país, que foi calculada na tabela 5. Trata-se de uma aproximação da eficácia dos atuais esforços de controle do mercado ilegal.

TABELA 6

Estimativa do percentual de cigarros destruídos em relação ao total do mercado ilegal

	Destruição de cigarros (R\$)	Preço médio cigarros (R\$)	Quantidade de cigarros destruídos	Destruição/contrabando
2000	24.235.413,39	R\$ 1,37	17.654.937	0,04%
2001	70.702.987,52	R\$ 1,37	51.456.063	0,10%
2002	69.858.509,08	R\$ 1,50	46.455.909	0,10%
2003	48.566.304,98	R\$ 1,75	27.723.266	0,06%
2004	52.968.058,69	R\$ 2,08	25.465.413	0,06%
2005	67.544.002,28	R\$ 2,14	31.520.534	0,07%
2006	80.616.438,38	R\$ 2,15	37.544.227	0,09%
2007	69.755.905,26	R\$ 2,38	29.370.907	0,07%
2008	61.635.990,58	R\$ 2,63	23.466.233	0,06%
2009	68.028.765,75	R\$ 2,77	24.578.135	0,07%
2010	96.111.650,98	R\$ 3,52	27.325.862	0,08%
2011	113.368.616,23	R\$ 3,87	29.330.229	0,08%
2012	136.843.100,24	R\$ 4,03	33.963.127	0,08%

Fonte: RFB (2013), ACTbr (2012) e Souza Cruz (2013).

Observa-se que a destruição dos cigarros apesar de expressiva em quantidade é muito inferior ao tamanho do mercado ilegal brasileiro. Na média, apenas 0,1% dos cigarros oriundos do contrabando ou da produção informal são destruídos pela RFB. Assim, apesar de todos os esforços das autoridades, os números sugerem que a repressão brasileira não se constitui em um obstáculo relevante ao mercado ilegal de cigarros. Mesmo em países mais desenvolvidos, com instituições muito mais fortes e consolidadas que no Brasil, a capacidade de repressão também é pequena. Basham (2010), por exemplo, estima que dentro da União Europeia somente 5% do comércio ilegal de cigarros é apreendida.

A magnitude do problema do contrabando e as fragilidades que o Brasil apresenta ajudam a entender o motivo pelo qual os preços dos cigarros no país são relativamente baixos. O alinhamento dos preços internos com a evolução da renda, ou de forma a cobrir os custos estimados com o cigarro, representaria um sério risco de aumento do mercado ilegal e de erosão da base tributária, comprometendo os objetivos de prevenção e melhoria da saúde por meio de uma tributação mais elevada.

4 CONCLUSÃO

Este artigo apresentou uma análise ampla da tributação de cigarros no Brasil. O enfoque foi o de se pensar a tributação como um instrumento de desincentivo ao consumo e de fonte de receitas públicas. Assim, os tributos cumprem o papel de reduzir a prevalência na população e ao mesmo tempo fornecer recursos diante dos custos econômicos associados ao cigarro.

Nessa ótica, o artigo revisitou o tamanho do alcance do cigarro na população, apresentando as taxas de prevalência entre a população jovem e adulta no país, mas mantendo sempre uma ótica comparativa internacional. Verificou-se que a prevalência vem reduzindo-se no Brasil, embora a mortalidade permaneça elevada. Ainda que o número de fumantes venha diminuindo no tempo, os custos econômicos associados ao tabaco permanecem vultosos. A estimativa é que tais custos podem chegar a 0,5% do PIB brasileiro.

A tributação é considerada pela OMS (2013) o principal instrumento de combate ao cigarro, já que alíquotas elevadas desestimulariam o consumo, principalmente entre os mais jovens. Essa tem sido a estratégia adotada em muitos países, e no Brasil esta também tem sido uma tendência recente. Embora não apresente as alíquotas mais elevadas, a tributação brasileira de cigarros é superior à média mundial e das Américas.

Porém, apesar da magnitude das alíquotas, a arrecadação de receitas no Brasil e o preço de cigarros dentro do país são relativamente baixos em comparação ao dos demais países. Esse resultado enfraquece os objetivos da tributação de fornecer receitas e desestimular o consumo. No caso brasileiro, o tamanho do mercado informal constitui-se em um formidável obstáculo. O contrabando e a produção informal são responsáveis por quase 30% do mercado brasileiro. A tributação elevada, os baixos custos de produção no Paraguai, a existência de canais de distribuição e a fragilidade nas fronteiras brasileiras ajudam a compreender um quadro difícil.

O quadro que emerge deste estudo é bastante complexo. Apenas aumentar alíquotas sem aprimorar a repressão ao mercado ilegal enfraquece o uso da tributação como instrumento de combate ao fumo. Por outro lado, a redução de alíquotas vai de encontro às recomendações da OMS e a tendência seguida pelos países mais desenvolvidos. A conclusão que se chega é que a tributação, no caso brasileiro, é um instrumento muito mais frágil que em outros países no esforço de redução do consumo de cigarros. Isso requer que o país continue investindo em outras formas de desestimular o consumo, como a proibição de fumar em locais fechados, a proibição de propagandas e as imagens negativas estampadas nos maços de cigarro.

REFERÊNCIAS

ACTbr – ALIANÇA DE CONTROLE AO TABAGISMO – BRASIL. **Relatório carga de tabagismo no Brasil**. Mimeo, 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/BbNU1N>>. Acesso em: 17 nov. 2014.

_____. **Relação impostos indiretos preços**. Mimeo, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/dIt6oB>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

BASHAM, P. **Under the counter & over the border, how government inflames the illicit cigarette trade**. Social Risk Series Paper, 2010.

CDC – CENTERS FOR DISEASE CONTROL AND PREVENTION. Smoking-Attributable Mortality, Years of Potential Life Lost, and Productivity Losses – United States, 2000 -2004. **Morbidity and Mortality Weekly Report**. v. 57, n. 45, p.1226-1228, 2008. Disponível em: <goo.gl/s9Vu3J>.

_____. Cigarette use among High School Students – United States, 1991-2009. **Morbidity and Mortality Weekly Report**, v. 59, n. 26, p. 797-801, 2010. Disponível em <goo.gl/6i3dsH>.

CNOSEN, S.; SMART, M. Taxation of tobacco. *In*: CNOSEN, S. (Ed.). **Theory and practice of excise taxation: smoking, drinking, gambling, polluting, and driving**. Oxford University Press, Oxford, 2005.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios – 2008**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. Disponível em: <goo.gl/VIdejD>. Acesso em:

INAN – INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO. **Pesquisa nacional sobre saúde e nutrição – PNSN, 1989**. Brasília: Ministério da Saúde, 1990.

JOHN, R. M; SUNG, H. U.; MAX, W. Economic cost of tobacco use in India – 2004. **Tobacco Control**, v. 18, p. 138-143, 2009.

JOHNSTON, L. *et al.* **Monitoring the future national survey results on drug use, 1975-2011**. v. I, Secondary school students. Ann Arbor: Institute for Social Research, The University of Michigan, 2012.

JOOSSENS, L.; MERRIMAM, D.; RAW, M. Cigarette trade and smuggling: project update. **The Economics of Tobacco Control Project**, n. 7, Cape Town, University of Cape Town, 1997.

MERRIMAN, D. Understand, measure, and combat tobacco smuggling. *In*: YUREKLI, A; BEYER, J. (Eds.). **Economics of Tobacco Toolkit**, Tool 7, World Bank, 2005.

MOLARIUS, A. *et al.* Trends in cigarette smoking in 36 populations from the early 1980s to the mid-1990s: findings from the Who Monica Project. **American Journal of Public Health**, v. 91, p. 206-212, 2001.

MONTEIRO, C. A. *et al.* Population-based evidence of a strong decline in the prevalence of smokers in Brazil (1989–2003). **Bulletin of the World Health Organization**, v. 85, n. 7, p. 527-534, July 2007.

NASH, R., FEATHERSTONE, H. **Cough up**: balancing tobacco income and costs in society. London, Policy Exchange, 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/wAv1J2>>. Acesso em: 4 jan. 2015.

NHS – NATIONAL HEALTH SYSTEM. **Statistics on Stop Smoking: England, 2009**. Disponível em: <<http://content.digital.nhs.uk/catalogue/PUB00677/smok-eng-2009-rep.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2014.

NEUBAUER, S., WELTE, R., BEICHE, A. Mortality, morbidity and costs attributable to smoking in Germany: update and a 10 year comparison. **Tobacco Control**, v. 15, p. 464-471, 2006.

OMS – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Mortality attributable to tobacco**. Genebra: OMS, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/DcNlqh>>. Acesso em: 23 ago. 2014.

_____. **Report on the global tobacco epidemic**. OMS, Genebra, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/WaojcD>>. Acesso em: 11 dez. 2014.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Revenue Statistics in Latin America 2014**. Paris: OECD, 2014.

SLOAN, F. *et al.* **The Price of Smoking**. MIT Press: Cambridge, MA, 2004.

SOUZA CRUZ. A face renovada do crime. **Revista Diálogo**, n. 62, p. 4-7, 2011.

VISCUSI, W. K.; HERSCH, J. The mortality cost to smokers. **Journal of Health Economics**, v. 27, n. 4, p. 943-958, 2008.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ERIKSEN, M., MACKAY, J., ROSS, H. **The Tobacco Atlas**. 4th ed. American Cancer Society and World Lung Foundation. New York, NY, 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/gSHAzW>>. Acesso em: 15 fev. 2015

HM REVENUE & CUSTOMS. **Measuring tax gaps 2010**: smoking-related behavior and attitudes 2008-2009. Disponível em: <<https://goo.gl/s6nBJT>>. Acesso em: 22 abr. 2015.

