

## A IMPORTÂNCIA E A POSSIBILIDADE DO AUMENTO DE PREÇOS E IMPOSTOS SOBRE OS CIGARROS

A indústria do tabaco no Brasil sempre criou mitos para evitar regulamentações sobre seus produtos. Um deles é que se houver aumento de impostos sobre cigarros e outros derivados de tabaco, todos ou a maioria dos seus consumidores acabariam optando por comprar os produtos no mercado ilegal.

Em entrevista à Agência Estado<sup>1</sup>, o Ministro da Saúde, Alexandre Padilha, referiu-se ao tema dizendo que não considera prioritário mexer em preços e impostos, pois não adiantaria fazê-lo sem medidas fortes de combate à “pirataria”.

A partir das afirmações do ministro é lícito esclarecer: I) se não há problemas com a política tributária atual sobre o cigarro; II) se ela é eficaz ou não nas condições atuais, e III) se a política tributária deve ser posterior ao combate à pirataria.

### Há problemas na política tributária atual sobre cigarros?

O Brasil tem uma proporção de impostos sobre o preço final em torno de 60%, inferior à de países com renda média semelhante, como Chile, Uruguai e México. Adicionalmente, o país **diminuiu a carga tributária sobre o fumante na década passada**, quando comparada com os anos 90, enquanto os consumidores dos demais produtos sofreram aumento da carga tributária.

O Banco Mundial, depois de diversos estudos, recomendou que a proporção do imposto sobre o preço final do cigarro seja entre 2/3 (67%) y 4/5 (80%)<sup>2</sup>, e a Organização Mundial da Saúde entende que o imposto exclusivo sobre o cigarro seja de aproximadamente 70% do preço final<sup>3</sup>.

Ter proporção de impostos sobre o preço abaixo de padrões internacionais para países com o mesmo tipo de renda, e haver reduzido essa carga tributária sobre o fumante, após a comprovação dos malefícios do tabaco e em contradição com a política macro-fiscal do país, indicam que a política tributária merece estudo e prioridade.

### Aumentar a proporção de impostos sobre os cigarros é sempre eficaz para reduzir o consumo total e a prevalência de fumantes.

A Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco da Organização Mundial da Saúde (CQCT), em seu artigo 6o, estabelece que as políticas tributárias são efetivamente eficazes para reduzir o consumo. As experiências internacionais e a brasileira confirmam que aumentos de impostos e preços reduzem o consumo total de cigarros e expandem a arrecadação de impostos.

As análises das experiências de aumento de impostos<sup>4</sup> mostram que parte dos fumantes procura substituir cigarros mais caros por mais baratos, legais ou ilegais segundo as circunstâncias de cada país, mas os fumantes de renda baixa e aqueles cujo consumo é entre 5 e 20 cigarros diários buscam efetivamente reduzir a quantidade consumida ou parar de fumar. Preços mais altos também desestimulam a compra por jovens, podendo contribuir na prevenção de iniciação ao tabagismo.

<sup>1</sup> O Estado de S. Paulo, 31 de maio de 2011, <http://www.dgabc.com.br/News/5889616/padilha-nao-considera-prioritario-aumento-do-cigarro.aspx>

<sup>2</sup> World Health Organization, Global Tobacco Control Report 2009, WHO Report on the Global Tobacco Epidemic

<sup>3</sup> World Health Organization Technical Manual on Tobacco Tax Administration, Geneva 2010

<sup>4</sup> Saenz de Miera, B. et al (2010), Self-reported price of cigarettes, consumption and compensatory behaviors in a cohort of Mexican smokers before and after a cigarette tax increase, Tobacco Control, 19, pag.481-487; e veja-se a resenha desta literatura em: Hyland, A. et al, (2006), Cigarette purchase patterns in four countries and the relationship with cessation: findings from the International Tobacco Control (ITC) Four Country Survey, 15(Suppl III); pag. 59-64.

Portanto, o aumento de impostos sobre cigarros sempre vai reduzir o consumo total desses produtos por parte da população de um país e a prevalência de fumantes. Essa é a questão central para a saúde pública.

## **As políticas tributárias e de combate ao cigarro sem imposto devem caminhar juntas**

O artigo 15 da CQCT assinala um conjunto amplo de iniciativas que os países devem realizar para controlar o mercado ilegal, e o Brasil implementou parte delas. Mas a Convenção-Quadro não subordina a política de impostos e preços ao controle do comércio ilícito de produtos de tabaco. O seqüenciamento sugerido pelo Ministro da Saúde também não parece encontrar evidências na literatura internacional. Não se conhece, até este momento, nenhuma análise da experiência internacional mostrando que a conclusão da implantação de uma política facilita ou potencializa a implementação da outra. Devem caminhar juntas, mas não subordinadas nem condicionadas.

Quando há oferta instalada de cigarros sem impostos, cadeia de distribuição e acesso da população a esses produtos, como hoje no Brasil e na região, manter a carga tributária baixa sobre o produto legal não é o instrumento adequado de combate, já que se atua somente sobre a demanda de produtos ilegais. O Brasil tentou atuar sobre esse fator, a partir de 1999, reduzindo o preço do produto legal em termos relativos, porém, não houve efeitos significativos sobre o mercado ilegal, como também não houve quando aumentou o preço legal, a partir de 2006.

Uma vez instalado o mercado ilegal, a questão central é reduzir a oferta e as possibilidades de acesso da população, que são os outros determinantes do mercado ilegal. Ou seja, deve se controlar e reprimir a produção e distribuição de cigarros sem impostos, e é mais eficaz fazê-lo no ponto mais concentrado da cadeia, que é o de produção.

A oferta de cigarros sem impostos ou com impostos baixos está praticamente concentrada em um país vizinho. Como se trata de um fenômeno que envolve mais de uma jurisdição legal e tributária, o artigo 15 recomenda realizar acordos sub-regionais e regionais. O Brasil melhorou o controle de suas fronteiras, ainda que existam debilidades de todo tipo, mas devemos avançar na cooperação regional. Isto permitiria fortalecer a administração e fiscalização no Paraguai, controlar a produção e o movimento de produtos, intercambiar informações e cooperar nas investigações e no processo penal. Há indicações da vontade política da administração atual do Paraguai de avançar nesta negociação.

As autoridades da saúde têm um papel na elaboração de um plano estratégico de combate ao cigarro sem imposto. Em primeiro lugar, mostrar os ganhos para a saúde ao se tributar e encarecer o produto ilegal. Para isso, é preciso estimar, ainda que de forma aproximada, o tamanho do mercado ilegal, calculando o consumo total de cigarros, através das pesquisas epidemiológicas. Em segundo, estimular aos responsáveis para avançar na discussão nacional e regional do protocolo internacional sobre comércio ilícito de produtos de tabaco, que está sendo discutido no marco da CQCT. Em terceiro, analisar conjuntamente com os responsáveis pelo controle e repressão do mercado ilegal o que mais pode ser feito em termos de negociações bilaterais e recursos humanos e financeiros para aplicar a lei.

## **A população brasileira apoia aumento de preços e de impostos de cigarros**

Pesquisa Datafolha/ACT, feita nos dias 4 e 5 de abril de 2011, com homens e mulheres acima de 16 anos, em 145 municípios, mostrou que 76% dos entrevistados concordam em aumentar o preço dos cigarros, incluindo subir impostos para os fabricantes. Entre os fumantes, a adesão é de 55%. A última pesquisa Datafolha/ACT, feita em abril de 2008, tinha revelado que 63% dos entrevistados concordavam com aumento de preços e impostos de produtos de tabaco.