

Porque aumentar a carga tributária e o preço dos cigarros no Brasil

É necessário aumentar os impostos sobre os cigarros e, por consequência, seus preços porque é uma medida efetiva para reduzir o consumo total e para combater a epidemia tabagista, mesmo havendo comercialização de cigarros sem impostos.

As evidências científicas demonstram que o aumento dos preços contribui para estimular os fumantes a deixarem de fumar, assim como para inibir a iniciação de crianças e adolescentes ¹.

A efetividade do aumento de preços e impostos dos cigarros é questionada no Brasil, pois a indústria de tabaco e algumas autoridades entendem que não haveria diminuição do consumo total de cigarros, mas simplesmente a troca deles por produtos ilegais, sem impostos, com consequentes perdas de arrecadação e sem efeitos na saúde. A comercialização de cigarros sem impostos no país e, portanto, mais baratos, é o contra-argumento central das companhias produtoras de cigarros para bloquear o aumento de impostos sobre seus produtos.

Como avaliar este argumento? O Brasil não sabe exatamente a magnitude do mercado ilegal nem a importância deste fenômeno na decisão dos fumantes. Não há medições oficiais ou privadas, que sejam estatisticamente rigorosas, do tamanho do mercado ilegal de cigarros e do consumo total de cigarros no país (tanto dos legais quanto dos ilegais). Avançar em medições e estimativas públicas, objetivas e rigorosas destas questões seria o primeiro passo para ter uma dimensão de quão importante é o mercado ilegal e o problema de substituição entre tipos de cigarros no Brasil.

Para que exista expansão do mercado de cigarros ilícitos é necessário que a alta do imposto encareça relativamente o produto tributado², mas a experiência brasileira da década passada mostra que, após aumento de impostos, não são gerados grandes incentivos de preços para estimular a migração de fumantes em direção ao mercado ilegal. Isto porque os preços dos cigarros ilegais tendem a aumentar na mesma proporção do que os cigarros legais de características equivalentes ou concorrentes, mantendo, portanto, quase constante o diferencial de preços do cigarro que paga impostos vis-à-vis o que não os recolhe.

É verdade que a alta do preço dos cigarros com impostos diminui o poder de compra da renda do fumante em termos destes produtos, e torna atrativo consumir produtos substitutos relativamente mais baratos, como são os sem impostos. Mas esses estímulos para a substituição dos cigarros com impostos dependem do consumo diário, do nível do poder de compra da renda do fumante em termos de cigarros e das condições de acesso ao produto ilegal.

No caso brasileiro, os fumantes de renda média e alta têm poder de compra suficiente para não necessitar migrar ao mercado ilícito, e, adicionalmente, não têm acesso fácil aos produtos ilegais, ou, simplesmente, não querem correr riscos de fumar produtos desse tipo. Finalmente, o cigarro sem impostos é percebido por esses fumantes como um produto “inferior”. Já entre os fumantes de renda mais baixa podem existir incentivos maiores para migrar para cigarros sem impostos. Mas, se o poder de compra da renda em termos de cigarros cresceu antes do aumento do imposto³,

¹ Ranson, K.; Jha, P.; Chaloupka, F. and S.Nguyen, “The effectiveness and cost-effectiveness of price increases and other tobacco – control policies”, em F. Chaloupka e P. Jha (ed.), Tobacco Control in Developing Countries, 2000, Oxford University Press.

² Particularmente, quando a comercialização de cigarros sem imposto já se encontra desenvolvida no país, como no caso brasileiro. A criação e instalação do mercado ilegal em um país obedecem a outras motivações, tais como corrupção, fortaleza da aplicação da lei, e não somente ao diferencial de preços.

³ Uma medida do poder de compra da renda em termos de cigarros é a quantidade de maços que podem ser comprados com essa renda. Os diversos indicadores de renda do Brasil (salário mínimo, renda média e produto per capita) mostram que nesta década, e, particularmente, nos últimos anos, houve um crescimento desse poder de compra em termos de cigarros.

FATOS EM DESTAQUE



como está acontecendo atualmente com os setores de menor renda relativa no Brasil, os fumantes podem não ver necessidade da migração para os cigarros ilegais, porque a proporção do gasto com esses produtos diminuiu⁴.

A indústria tende a projetar que a maioria dos fumantes que abandonam o cigarro legal migrará para o mercado ilegal, o que não é lógico nem corresponde à experiência. Muitos simplesmente deixarão de fumar. Para os que decidirem continuar fumando existem várias alternativas: continuar com a mesma marca, porém fumando menos; consumir outras marcas legais mais baratas, ou buscar os cigarros ilegais. Mas, não haverá migração massiva por razões de renda, de falta de acesso e de aversão a cometer uma ilegalidade. O Brasil simplesmente não tem estudos sobre os distintos componentes da reação dos fumantes.

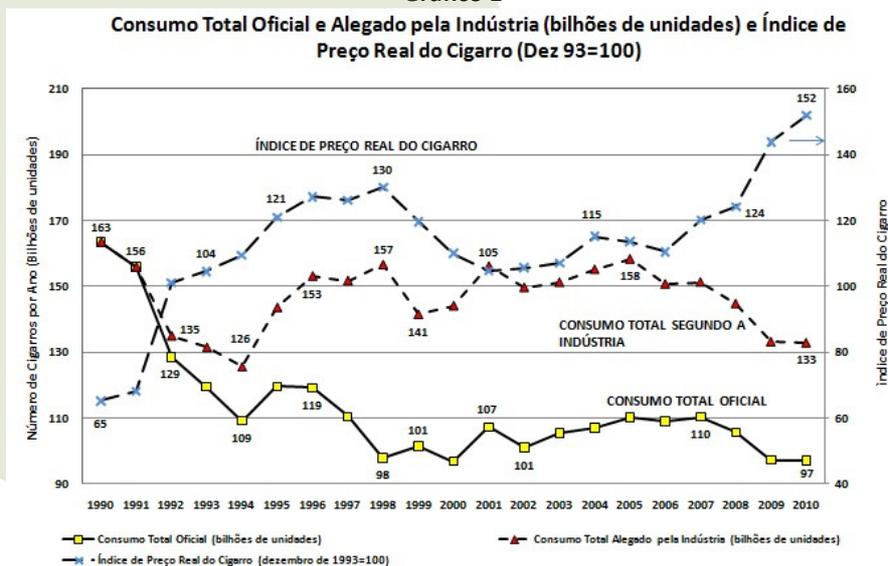
Resta recorrer à experiência internacional. As análises das experiências dos comportamentos posteriores ao aumento de impostos⁵ mostram que somente uma parte dos fumantes procura substituir cigarros mais caros por mais baratos, legais ou ilegais, segundo as circunstâncias de cada país (acesso, repressão à oferta ilegal de cigarros, etc.). Uma proporção elevada, entretanto, de fumantes de baixa renda e cujo consumo é entre 5 e 20 cigarros diários, busca efetivamente reduzir a quantidade consumida ou parar de fumar.

Os dados disponíveis da experiência brasileira mostram que a alta do imposto e consequentemente do preço é um fator redutor do consumo total. O Gráfico 1 mostra a evolução do índice do preço real do cigarro (preço nominal deflacionado pelo índice de preços ao consumidor – IPCA) e do consumo total, considerando tanto as vendas legais para o mercado doméstico quanto as estimativas do mercado ilegal fornecidas pela indústria desde 1992. A alta do preço entre 1990 e 1994 reduziu o consumo total, mas a indústria de cigarros iniciou as exportações massivas ao Paraguai neste mesmo período, e esses produtos eram reintroduzidos no Brasil gerando um incipiente mercado ilegal. Os aumentos de preços não foram resultados de aumento da carga tributária, mas de uma estratégia comercial de indústria que combinava alta de preços dos produtos legais com exportações ao Paraguai. Essa estratégia durou até 1998 e ampliou o mercado ilícito, segundo as estimativas da indústria.

⁴ Em 2010, o poder de compra do salário mínimo em termos de cigarros (140 maços por mês) é aproximadamente o dobro do valor entre 1991-95, quando se originou o consumo de cigarros sem impostos no país.

⁵ 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 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.

Gráfico 1



Fonte: Elaboração própria a partir de: - Preço nominal: Cesta de cigarros, item Fumo do Índice de Preços ao Consumidor Ampliado - IPCA/IBGE; - Preço real: Preço nominal/ Nível Geral do Índice de Preços ao Consumidor Ampliado - IPCA/IBGE. Consumo Total Oficial: Produção + Importações – Exportações – Receita Federal e MDIC. Consumo Total Segundo a Indústria: Consumo Total Oficial + Estimativa do Mercado Ilegal da Indústria.

A partir de 1999 e até 2006, a carga tributária sobre o fumante caiu e o preço real permaneceu em níveis claramente inferiores aos da maior parte da década de 90 e sem uma tendência definida, mas o mercado ilegal, segundo a indústria, não sofreu alterações significativas em relação a esse período, permanecendo em torno de 30%. A estratégia de reduzir a carga tributária sobre o fumante e o preço do cigarro não foi muito bem sucedida para reduzir o mercado ilegal. E, com a redução do preço real, o mercado dos cigarros com impostos cresceu aproximadamente 10%, de 101 bilhões em 1999, para 110 bilhões em 2007.

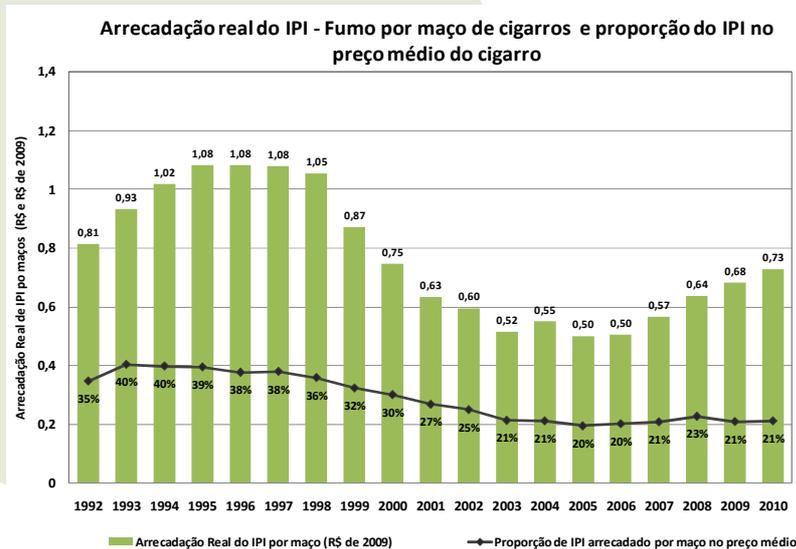
Curiosamente, a partir de 2007, o preço real e a carga tributária por maço de cigarro começaram a subir, mas a indústria reduziu sua estimativa do mercado ilegal para 27%, quando, segundo seu próprio argumento, teria que ter aumentado. O aumento da carga tributária, desde os deprimidos níveis do começo da década, foi efetivo para aumentar o preço real e reduzir o consumo legal (e total).

É necessário aumentar os impostos sobre cigarros porque a redução da carga tributária vigente desde 1999 é contrária às recomendações internacionais, à política fiscal seguida pelo país e foi ineficaz para reduzir significativamente o mercado ilegal no país.

Três fatos devem ser observados para avaliar a política tributária sobre o cigarro: o montante real do IPI coletado por maço (resultado da arrecadação real total do IPI-Fumo dividido pelo número de maços vendidos no mercado doméstico), a proporção do IPI no preço de venda e a arrecadação real total do IPI-FUMO. O Gráfico 2 mostra as três variáveis, e nele podemos perceber a mudança na política tributária a partir de 1999⁶, quando se percebe uma queda do montante de IPI arrecadado por maço até 2006 e da proporção do imposto no preço final, resultado de ajustes das alíquotas muito abaixo da taxas de inflação e de aumentos dos preços do produto acima do ajuste das alíquotas, mas também abaixo da inflação. Isso permitiu a redução da proporção do IPI no preço final e a queda do preço real do cigarro já observada no Gráfico 1.

⁶ O regime do IPI sobre cigarros foi mudado a partir de junho de 1999, substituindo o sistema ad valorem por um sistema de alíquotas específicas, de acordo com o comprimento do cigarro e o tipo de maço.

Gráfico 2



Fontes: Receita Federal do Brasil e IBGE. Arrecadação de IPI por maço = arrecadação bruta real do IPI – Fumo / número de maços vendidos no mercado doméstico. Proporção do IPI arrecadado por maço no preço total = IPI por maço/Preço médio anual calculado a partir do item Fumo do Índice de Preços ao Consumidor Ampliado - IPCA/ IBGE.

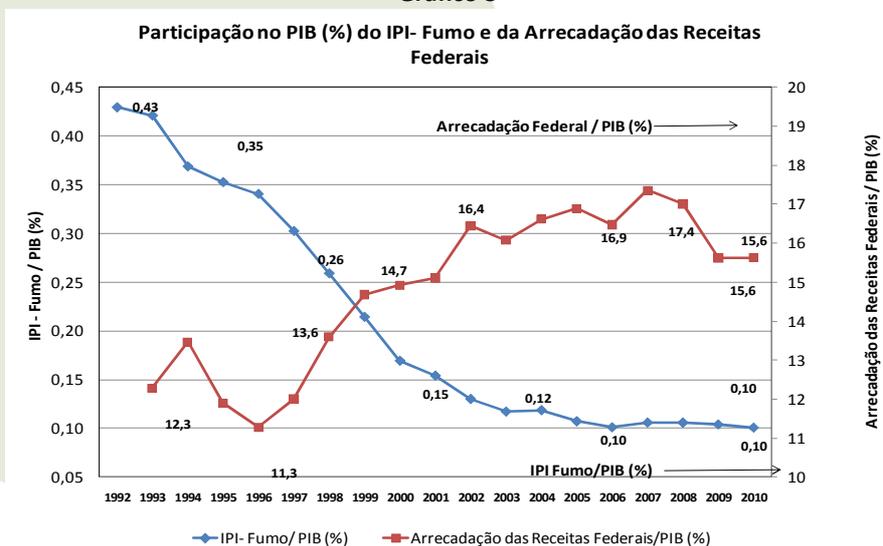
As recomendações internacionais indicam que o aumento do imposto que recai exclusivamente sobre o cigarro é uma política adequada para aumentar seu preço real (em relação a outros bens) e, assim, reduzir o consumo. O Brasil teria que ter aumentado ou mantido constante o montante do IPI por maço, em termos reais, e a proporção do IPI no preço final do produto. Porém, o país fez o contrário a partir de 1999 e até 2006, e obteve os resultados esperados: aumento do consumo total (Gráfico 1) e queda da arrecadação total do IPI – FUMO, em termos reais.

Essa queda da arrecadação real não teve praticamente a ver com alterações da quantidade de maços vendida no mercado doméstico entre 1998 e 2006, já que este passou de 4,9 bilhões para 5,5 bilhões, e sim com redução do IPI arrecadado por maço de cigarro.

Ainda mantendo o regime tributário, a política foi mudando gradualmente a partir de 2007, mas com excessiva cautela, pois o montante real de IPI por maço subiu de aproximadamente 0,50 reais na metade da década, para 0,73 reais em 2010, mas ainda é mais de 25% inferior à média de 1994-98. O aumento da alíquota em março de 2009 não resultou em aumento da proporção do IPI arrecadado no preço do maço, devido às estratégias de preços e de recuperação de margens da indústria.

O país realizou um esforço fiscal sem precedentes após 1999, com o objetivo de reduzir a sua dívida pública. Para isso, aumentou a carga tributária sobre empresas e consumidores, acima do crescimento geral da economia. Todos os brasileiros tiveram que resignar uma parte maior de sua renda para ajustar as contas públicas, com exceção dos fumantes que foram poupados e tiveram uma redução da carga tributária sobre o produto que consumiam. O Gráfico 3 apresenta a proporção da arrecadação federal sobre o PIB e a arrecadação IPI – Fumo sobre o PIB. Entre 1998 e 2006, os brasileiros aumentaram em 3 pontos percentuais sua contribuição anual de impostos para abater a dívida pública e sanear as finanças do Estado. Em compensação, os fumantes diminuíram sua contribuição para a metade do que contribuía em 1998, pois deixaram de pagar um valor equivalente a 0,26% do PIB para passar a pagar 0,10% do PIB, em 2006.

Gráfico 3



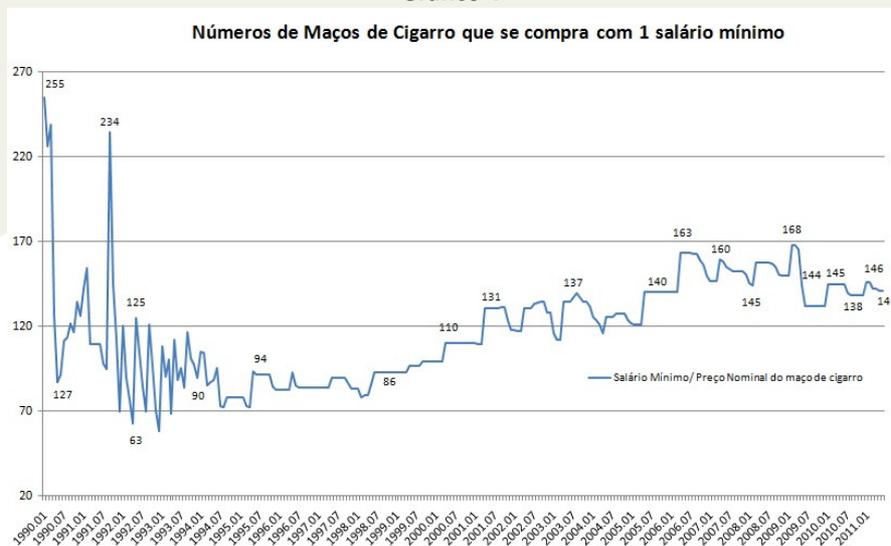
Fontes: Receita Federal do Brasil e IPEADATA.

É necessário aumentar os impostos sobre cigarros porque a renda da população brasileira cresceu nos últimos anos e, por conseguinte, o poder aquisitivo dessa renda em termos de cigarros.

Nos últimos anos, o preço real do cigarro manteve-se baixo e ao mesmo tempo a renda da população cresceu. Estes dois fatores certamente ajudaram a estimular o consumo total da população.

O Gráfico 4 mostra o número de maços de cigarros que se pode comprar com um salário mínimo por mês. A média do período entre janeiro de 2005 e junho de 2010 (147 maços) foi superior ao da segunda metade da década de 90 (88 maços). O poder aquisitivo do salário mínimo em termos de cigarros torna viável ajustar novamente as alíquotas de impostos indiretos sobre os cigarros e outros produtos do tabaco.

Gráfico 4



Fonte: Preço nominal do cigarro: item Fumo do Índice de Preços ao Consumidor Ampliado - IPCA/IBGE; Salário mínimo: Ministério do Trabalho e Emprego, através do site IPEADATA.

Após a queda parcial de fim de 2010, em janeiro de 2011, há uma recuperação do poder de compra em termos de cigarros para cerca de 146 maços, com o aumento do salário mínimo. Este aumento foi contrabalançado por um reajuste no mês seguinte dos preços das marcas da principal empresa do mercado brasileiro de cigarros, fazendo o índice cair para 142 maços em março. Esta marca de 142 maços que um indivíduo pode comprar com um salário mínimo foi mantida até maio, quando um reajuste dos preços das marcas da outra grande empresa fabricante de cigarros no país levou à queda da proporção para 141 maços.

A alta do poder aquisitivo do salário mínimo em termos de cigarros torna necessária, e também viável ajustar novamente as alíquotas de impostos indiretos sobre os cigarros e outros produtos do tabaco sem produzir desequilíbrios no mercado legal de cigarros.

Próximos passos: que fazer?

O preço real médio de 2010 alcançou o maior nível da série histórica. Estes resultados foram alcançados a partir de 2007, mas o Brasil necessita de uma política tributária de aumento dos impostos sobre os cigarros de longo prazo.

O Brasil deveria aproveitar as possibilidades que a estrutura tributária do cigarro possui para atingir os objetivos de aumento da arrecadação e redução do consumo, considerando os seguintes aspectos:

I) O modelo tributário baseado na alíquota específica requer uma atualização periódica que deve acompanhar a inflação. Após 12 anos de vigência, apenas quatro reajustes pontuais foram realizados, sem uma periodicidade definida.

II) O modelo atual de tributação tem potencial para aumentar a carga tributária das marcas mais caras, pois os fumantes dessas marcas têm uma renda mais elevada e poderiam pagar mais pelos cigarros.

III) Há espaço para o aumento do PIS-PASEP e do COFINS e, assim, elevar a proporção da carga tributária sobre o cigarro e capturar parte da recomposição das margens da indústria.

IV) A relação salário mínimo/preço do cigarro está alta em comparação com a década de 90. Sob o ponto de vista da renda, é possível aumentar o preço, sem que haja impacto sobre o mercado ilegal no país.

Os efeitos do tabagismo em relação às doenças crônicas não transmissíveis continuarão a ser observados nas próximas décadas. O aumento de impostos e dos preços é uma medida efetiva, cuja consequência é a redução de óbitos, adoecimento e o desestímulo ao consumo e à iniciação, e deve fazer parte da política fiscal do país, portanto, de modo mais consistente e regular.