

Vale a pena reduzir o imposto sobre o tabaco no Brasil?¹

André Cezar Medici

Introdução

Em 2013, publiquei uma postagem no meu blog “Monitor de Saúde” (<http://monitordesaude.blogspot.com/>) sobre a relação entre consumo de tabaco e câncer de pulmão no Brasil (1), onde afirmo, baseado em dados da década passada, que apesar do Brasil ter uma das mais altas tributações de cigarro entre os países em desenvolvimento, o efeito da tributação na redução do consumo de tabaco tem sido positivo, apesar de poder levar ao aumento do contrabando de cigarros. De acordo com o Instituto Nacional do Câncer (INCA), “o consumo oficial aparente de cigarros per capita reduziu-se em 65% entre 1980 e 2010 (a tendência de queda se inicia no final da década de 90, a partir da qual se observa uma redução mais intensa e contínua do consumo)” (2).

Embora esta redução tenha sido menor nos últimos anos, pode-se dizer que a combinação de políticas de aumento de impostos, campanhas governamentais na mídia e proibições do uso de tabaco em espaços públicos foi exitosa para esta redução, especialmente entre os jovens e os mais pobres. No entanto, esta situação parece ter começado a se reverter entre 2016 e 2017. De acordo com dados do INCA (2), reproduzidos no gráfico 1, abaixo, o consumo aparente per capita de cigarros vendidos legalmente no país, para a população maior de 18 anos, depois de uma queda acentuada desde 2003, aumentou pela primeira vez entre 2016 e 2017, ainda que a prevalência do uso de tabaco mantenha-se reduzindo mais lentamente.

Gráfico 1 – Variação anual do consumo aparente per capita de cigarros e da prevalência desse consumo: Brasil - 2003 – 2017



¹ Publicado originalmente no Blog Monitor de Saúde (www.monitordesaude.blogspot.com) Ano 13, No. 92, Março de 2019.

Fonte: INCA, Elaborado pela SE-CONICQ (1) – Serie iniciada em 2006

Este movimento é confirmado pelo aumento da produção de embalagens de 20 cigarros que, conforme os dados da Receita Federal, depois de caírem de 5,7 para 2,7 milhões entre 2007 e 2016, aumentaram, pela primeira vez para 2,9 milhões em 2017. Segundo o INCA, entre 2016 e 2017, o número de pessoas que fumam com idades entre 18 e 24 anos aumentou de 7,3% para 8,5%. Aumento similar aconteceu no grupo de pessoas entre 35 e 44 anos, que passou de 10,0% para 11,7%. Portanto, existe uma tendência ao aumento do consumo de tabaco, a qual tem efeitos sobre a demanda de cigarros produzidos nacionalmente mas também contrabandeados para o Brasil.

Tendências do Contrabando e dos Impostos sobre Cigarros no Brasil

Segundo um outro estudo do INCA (3), o número de cigarros ilegais sobre o total de cigarros consumidos no Brasil recuou de 42,8% em 2016 para 38,5% em 2017, depois de ter aparentemente aumentado entre 2014 e 2016. Esses resultados são contrários aos alcançados por estudos divulgados pela indústria tabacaleira no Brasil, que mostram um aumento no consumo ilegal de cigarros no país. O estudo do INCA mostrou que a quantidade de cigarros ilegais consumidos no Brasil (no qual o Paraguai é de longe o maior produtor) caiu de 39,7 bilhões em 2016 para 34,9 bilhões em 2017, enquanto que a quantidade de cigarros consumidos legalmente, a partir da produção das tabacaleiras nacionais aumentou de 53,1 bilhões para 55,8 bilhões.

Baseado nestas evidências, muitos acham que as empresas tabacaleiras no Brasil utilizam o argumento do aumento do contrabando e consumo ilegal de cigarros para justificar inadvertidamente uma redução nos impostos sobre cigarros no Brasil, mas a experiência internacional mostra que a adoção de medidas de combate ao contrabando de cigarros são complementares e imprescindíveis para o sucesso dos esforços em aumentar impostos com vistas à redução do consumo de tabaco.

Segundo dados da Aliança contra o Tabagismo (4) entre 1999 e até 2006, a carga tributária sobre cigarros 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 própria indústria tabacaleira, não sofreu alterações significativas, permanecendo em torno de 30%. Portanto, reduzir impostos, como ocorreu no início da década passada, não resultou na redução do contrabando.

Por outro lado, aumentar impostos sobre o tabaco no Brasil sem aprimorar a repressão ao mercado ilegal pode reduzir os efeitos positivos do uso da tributação como mecanismo de combate ao tabagismo. Além do mais, a redução de impostos sobre o tabaco é contrária às recomendações de acordos internacionais nos quais o Brasil é signatário, como os realizados com a OMS.

Nos países da União Européia, em julho de 2016, as alíquotas totais variavam entre um mínimo de 68,5% (Suécia) e um máximo de 84,9% (Finlândia) sobre o preço um maço de 20 cigarros. No Brasil esta proporção chegou a 68,0% em 2016, depois do Governo aumentar sistematicamente as alíquotas desde 2011. No entanto, desde 2016 este teto de 68% se encontra congelado.

Aumentar o preço dos cigarros através de impostos pode fragilizar os orçamentos familiares reduzindo a capacidade de consumo das famílias de produtos essenciais. Baixas elasticidades-

preço do cigarro tem sido verificadas no Brasil, quando comparadas com estimativas de outros países, em função dos preços unitários do pacote de cigarros serem relativamente baixos. Mas estudos internacionais tendem a mostrar que em geral a elasticidade-preço do cigarro é mais alta para os grupos de renda mais baixa e mais elevada para os que detem maior poder de compra. Portanto, preços mais altos do cigarro podem levar os mais pobres a reduzirem seu consumo. Porém, um fato a destacar é a chamada inconsistência intertemporal do consumidor (5). Embora a interpretação da escolha racional leve a pensar que preços mais elevados poderiam levar os indivíduos a um maior autocontrole e, conseqüentemente, a escolher deixar de fumar se o imposto aumenta, pesquisas domiciliares como a PNAD Saúde 2008 mostraram uma elevada proporção de indivíduos que afirmaram terem tentado parar de fumar, sem sucesso, embora não se saiba se esta tentativa estava associada ao preço do cigarro.

Riscos da Redução do Imposto sobre Tabaco no Brasil

No dia 26 de março último, o Ministério da Justiça e Segurança Pública, através da Portaria nº 263/2019, publicada no Diário Oficial da União, criou um grupo de trabalho para estudar a diminuição do imposto sobre os cigarros no Brasil. O Ministro Sérgio Moro, titular da pasta, afirmou que o foco desta portaria seria melhorar a saúde pública, dado que os cigarros contrabandeados não preenchiam as normas fito-sanitárias e, segundo ele, *“seria preferível para a saúde dos brasileiros, sem elevação de consumo, que esse mercado fosse preenchido pelo cigarro brasileiro”*. Mas, *“se a conclusão for que isso pode levar à elevação do consumo de tabaco no Brasil, vai ser cortada essa solução”*, disse. Caso esta premissa do discurso do Ministro seja mantida, a realização dos estudos sobre o tema não seria em vão.

Existe um grande lobby da indústria tabacaleira para reduzir a taxaço ao tabaco no Brasil e em outros países em desenvolvimento, onde os impostos ainda não chegaram aos limites elevados da União Européia. Mas existem posições distintas sobre o tema no interior da própria indústria (6) a este respeito. O fundamental, como já foi argumentado é que reduzir impostos ao tabaco pode trazer grandes riscos como aumentar o consumo de cigarros, especialmente entre os jovens, o que já vem ocorrendo no país entre 2016 e 2017.

Além do mais, a evidência tem demonstrado que reduzir impostos não necessariamente reduz o contrabando. No caso do Brasil, seria necessário cortar muitas vezes o valor dos impostos nacionais para que os níveis de taxaço de tabaco do Paraguai pudessem ser equiparados aos brasileiros.

Nos últimos anos, o Banco Mundial tem realizado estudos em diversos países sobre os temas de taxaço do tabaco, bem como seus efeitos na saúde, nos níveis de arrecadação e no tráfico ilegal de produtos e derivados do tabaco, chegando, na maioria dos casos, a resultados que estimulam aumentar a tributação sobre este produto (7). Seria interessante que, seguindo a Portaria 263/2019, o Ministério da Justiça solicitasse a colaboração do Banco Mundial para, utilizando as metodologias desenvolvidas, pudesse produzir estudos tecnicamente especializados e isentos para que fossem propostas soluções que evitassem a tendência de estancamento da longa marcha pela redução do tabagismo no Brasil, a qual tem trazido resultados muito positivos.

NOTAS

(1) Medici, A.C. (2013), *Brasil, Tabaco e Câncer de Pulmão: O que dizem os números*, Blog Monitor de Saúde, Ano 7, No. 47, Junho de 2013.

Link <http://monitordesaude.blogspot.com/2013/06/brasil-tabaco-e-cancer-de-pulmao-o-que.html>

(2) Brasil, Ministério da Saúde, Instituto Nacional do Câncer, Observatório da Política Nacional de Controle do Tabaco (2019), *Consumo de Cigarros Per Capita*, acesso no dia 31 de março de 2019, link <https://www.inca.gov.br/observatorio-da-politica-nacional-de-controle-do-tabaco/consumo-cigarros-capita>. Vale ainda destacar que, segundo dados da Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição (PNSN) de 1989, naquele ano Em 1989, ao redor de 32% da população de 15 anos ou mais era fumante, percentual que se reduz para pouco mais de 10% em 2017, segundo dados do INCA.

(3) Ver <https://www.inca.gov.br/noticias/estudo-do-inca-revela-diminuicao-no-consumo-de-cigarros-ilicitos-no-brasil>.

(4) Aliança de Controle ao Tabagismo – ACT (2013) *Porque aumentar a carga tributária e o preço do cigarro no Brasil*.

(5) Ver Lampreia, S et al., *Tabagismo no Brasil: estimação das elasticidades preço e renda na participação da demanda por cigarros industrializados*, Revista Pesquisa Planejamento Econômico, V.45, No.2, Agosto de 2015, Link <http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/1591/1205>.

(6) Segundo texto publicado pela ACT em 31 de março de 2019, empresas tabacaleiras como a Souza Cruz apoiam a iniciativa do Ministério da Justiça por considerar que o atual sistema favorece a comercialização de produtos ilegais. No entanto também afirma que os cigarros ilegais não se submetem às normas fitossanitárias nacionais e são vendidos abaixo do preço mínimo definido por lei. Já a Philip Morris, líder mundial na produção de cigarros, apoia o combate ao contrabando mas considera que qualquer medida não deverá resultar na redução dos atuais níveis de tributação do cigarro para evitar que os mais pobres aumentem seu consumo de tabaco.

(7) Os estudos do Banco Mundial podem ser encontrados na página <https://www.worldbank.org/en/topic/tobacco>