

O Aumento da Tributação de Cigarros e o mercado ilegal no Brasil

Dados oficiais e informações sem conflitos de interesses



A eliminação do comércio ilícito é considerada componente essencial do controle do tabaco pela Convenção Quadro para o Controle do Tabaco da Organização Mundial da Saúde (OMS) e pelo Estado Brasileiro, que ratificou o **Protocolo para Eliminar o Comércio Ilícito de Produtos de Tabaco - Decreto 9.516/2018**¹. Atualmente, o protocolo conta com 68 Estados Partes.

Não se pode dizer que os cigarros ilegais são mais prejudiciais à saúde do que os cigarros vendidos legalmente². Ambos causam doenças e mortes. Cigarros ilícitos prejudicam a saúde pública porque ampliam a acessibilidade econômica e a oferta de marcas, aumentando a disponibilidade dos produtos de tabaco (inclusive às vezes vendidos por unidadeⁱ) e ampliando a carga do tabagismo sobre o sistema de saúde e de previdência, além da evasão fiscal.

A política tributária é considerada a medida mais custo-efetiva para coibir o tabagismo.

Aumentos significativos nos impostos, que levam a elevação de preços, provaram consistentemente ser o mecanismo mais efetivo, bem como o mais rentável, para reduzir a prevalência e o consumo de tabaco^{3 4}.

Aumento de impostos não levam ao aumento do mercado ilegal, tal como alegado pela indústria do tabaco e seus aliados^{3,5}. A interferência da indústria do tabaco costuma ser o maior obstáculo a avanços na política fiscal. Evidências indicam que o mercado ilícito de cigarros é relativamente maior em países com impostos e preços baixos, e relativamente menor em países com impostos mais elevados sobre cigarros e preços. Isto é assim pois outros fatores não relacionados ao preço são mais importantes para o tamanho do mercado ilegal, como status de governança, quadro regulatório fraco (incluindo impunidade e penalidades brandas), aceitação social do comércio ilícito e disponibilidade de redes de distribuição informais, segundo o Banco Mundial⁶.

Ademais, o grau de cooperação internacional e bilateral para o combate ao descaminho e ao contrabando de produtos de tabaco também são fatores que interferem na expansão ou retração do mercado ilegal de tabaco.

Finalmente, a situação econômica do país e, conseqüentemente, de renda per capita determina a quantidade de demanda no mercado ilegal, independente

ⁱ Apesar da venda por unidade ser proibida, cigarros de marcas legalizadas também são vendidos por unidade na mesma proporção que os cigarros ilícitos. Vide: Szklo AS. A venda de cigarros avulsos no Brasil entre 2008 e 2019: mais um motivo de preocupação? [The sale of single cigarettes in Brazil from 2008 to 2019: one more cause of concern?]. Cad Saude Publica. 2023 Nov 10;39(10):e00073723. Portuguese. doi: 10.1590/0102-311XPT073723.

da situação de preços em ambos os mercados. Estudo sobre o “Aumento do IPI-cigarro e o mercado ilícito do cigarro no Brasil”⁷ mostra que os **maiores diferenciais de preços não levam aos maiores mercados ilegais**, e que o Brasil já tinha o maior tamanho de mercado ilegal entre os vizinhos do Paraguai antes da adoção do regime tributário de 2011.

Estudo da UCB, FGV e University of Illinois/Chicago, intitulado “A reforma tributária do tabaco e a mudança de demanda entre os mercados lícito e ilícito no Brasil”⁸, concluiu que **aumentos de preços dos cigarros, devido a tributos mais altos, não deslocam a demanda para o mercado ilícito**. Especificamente, um aumento de impostos que leva a um aumento de preço de 10% reduziria o consumo de cigarros legais em 4,1%. Mais ainda, o efeito do aumento dos preços dos cigarros legais sobre o consumo ilícito de cigarros não é estatisticamente significativo.

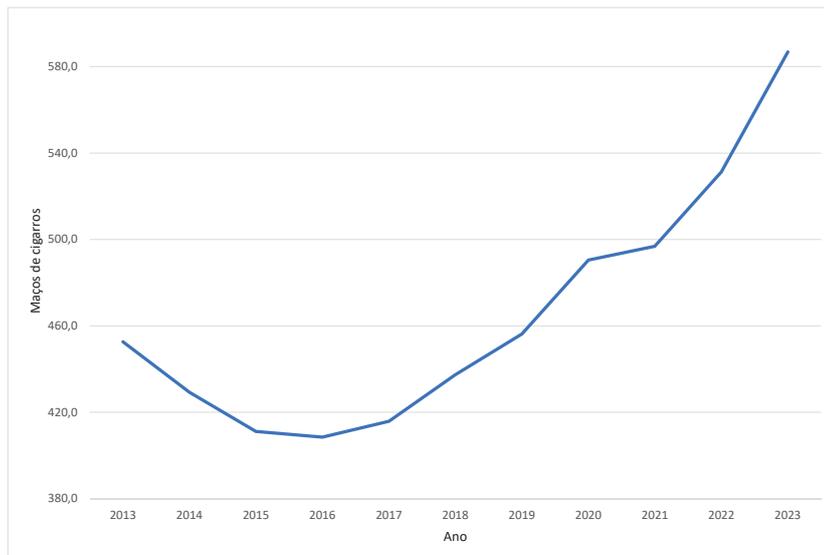
Dados apresentados por empresas do setor fumageiro ou entidades a elas associadas geralmente superdimensionam o mercado ilícito⁹, utilizando estes achados na veemente defesa pela redução ou manutenção da tributação sobre cigarros. Análise dos dados oficiais mostram que a participação dos cigarros ilegais no consumo total de cigarros oscilou entre 2012-2014: 28,7% (2012) 32,3% (2013), 30,2% (2014). A partir de 2015 e com o agravamento da situação de emprego e renda na economia nesse e nos anos seguintes, o mercado ilegal se expandiu: 37,2% (2015), 45,4 % (2016) e 44,8% (2017). A partir de 2017, com a recuperação do emprego e da renda da população brasileira, aliada à queda do preço real do cigarro legal, o mercado ilegal apresenta tendência de queda: 38,2% (2017) e 36,2% (2019)¹⁰.

Reduzir impostos de tabaco não elimina o contrabando, apenas beneficia as empresas de fumo. Relatório final do grupo de trabalho criado pelo Ministério da Justiça em 2019 (Portaria nº 263/2019)¹¹, concluiu que sem um aumento dos custos gerais de produção e distribuição do cigarro ilegal, **qualquer redução dos tributos do tabaco no Brasil tenderia a ser inócua para a diminuição do comércio ilegal**.

O comércio ilícito não deve ser usado para impedir a adoção de políticas de saúde pública para o controle do tabaco. A narrativa reiterada pela indústria do tabaco tem contribuído para a estagnação da política tributária e política de preço mínimo de cigarros. Quando se analisa o preço do cigarro desde 2017, com o congelamento da alíquota e do preço mínimo, verifica-se uma queda no preço real, o que aumenta acessibilidade¹².

Apesar dos aumentos sucessivos no preço mínimo entre 2011 e 2016, desde maio de 2016 o preço mínimo legal é de R\$ 5,00 por maço. Não houve qualquer ajuste pela inflação e/ou pelo crescimento da renda per capita. O preço do cigarro do Brasil é um dos mais baixos do mundo e a única forma de reverter isso é um aumento constante acima da inflação.

Gráfico 1. Número de maços de cigarros ao preço mínimo que um salário médio mensal pode comprar naquele mês*. Brasil, 2013-2022.



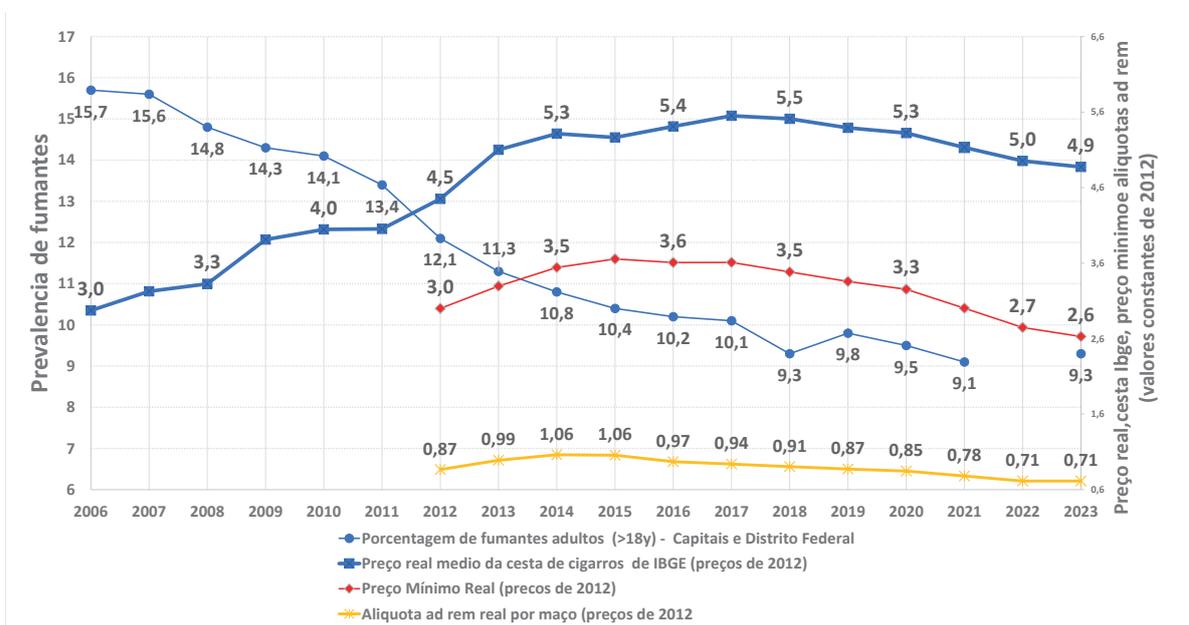
* Rend. méd. de todos os trabalhos hab. mensal - R\$ - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (IBGE/PNAD Contínua) - PNADC12_RTH12
 Ref: Szklo AS, Iglesias RM. Interferência da indústria do tabaco sobre os dados do consumo de cigarro no Brasil [Interference by the tobacco industry in data on cigarette consumption in Brazil]. Cad Saude Publica. 2020 18;36(12):e00175420.

Slide elaborado por André Szklo

O preço mínimo do cigarro seria hoje R\$12,76, caso continuasse a subir no mesmo ritmo de 2012 a 2016.

Em termos de saúde pública e de política fiscal, nada justifica esta estagnação e é urgente voltar a aumentar o preço mínimo do cigarro legal, bem como o componente específico do IPI -Cigarro. Estas medidas são importantes para voltar a reduzir a proporção de fumantes e desestimular a iniciação ao tabagismo. A política tributária implementada em 2012 foi efetiva em reduzir significativamente a prevalência e iniquidade na distribuição da população de fumantes até 2015-2016.

Gráfico 2. Evolução da prevalência corrente de fumantes, preços reais do cigarro e alíquotas ad rem em termos reais



A proporção de jovens adultos que fuma vinha recuando desde 1989, mas parou de cair em anos recentes – um reflexo direto do enfraquecimento da política de preços e impostos, segundo estudo de Szklo e Drope (2023)¹³.

Além de afetar a bem-sucedida política de controle do tabaco do país, o risco de ter um aumento na proporção de fumantes gera um custo elevado.

O Brasil gasta ao menos R\$ 112.2 bilhões ao ano, entre custos diretos e indiretos para o sistema de saúde, enquanto a arrecadação do setor é de apenas R\$ 8 bilhões¹⁴.

Este estudo também revelou que 477 pessoas morrem por dia, o que equivale a 173 mil mortes ao ano, em decorrência do tabagismo, e que 12% das mortes no Brasil podem ser atribuídas ao cigarro.

Pesquisadores da Universidade Católica de Brasília¹⁵ concluem que impostos mais altos sobre o tabaco levam à redução de despesas com doenças relacionadas ao tabaco e uma vida mais longa, saudável e produtiva. Para cada aumento de 10% no preço, os fumantes de classes sociais desfavorecidas têm ganhos de renda líquida de cerca de R\$ 39 reais mensais, além dos benefícios sociais significativos ao reduzir os gastos com tabaco e medicamentos.

Política tributária é uma medida altamente efetiva: impostos sobre produtos nocivos à saúde, como tabaco, bebidas alcoólicas e ultraprocessados diminuem substancialmente os gastos em saúde, aumentam a arrecadação e salvam vidas.

- 1 | Presidência da República. DECRETO Nº 9.516, de 1º de outubro de 2018. Promulga o Protocolo para Eliminar o Comércio Ilícito de Produtos de Tabaco, de 12 de novembro de 2012. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9516.htm
- 2 | Instituto Nacional do Câncer (INCA)/Ministério da Saúde. Mercado ilegal de produtos de tabaco - Dados e informações oficiais sobre consumo, apreensões e destruição de produtos ilegais de tabaco. Disponível em: <https://www.gov.br/inca/pt-br/assuntos/gestor-e-profissional-de-saude/observatorio-da-politica-nacional-de-controle-do-tabaco/politica-nacional/mercado-ilegal-de-produtos-de-tabaco>
- 3 | WHO TECHNICAL MANUAL ON TOBACCO TAX POLICY AND ADMINISTRATION <https://www.who.int/publications/i/item/9789240019188>
- 4 | Impostos de Saúde – Uma Introdução. OMS/OPAS. 2020. Disponível em: https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52386/OPASWBRA20073_por.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- 5 | Iglesias, R, Aumento do IPI-cigarro e o mercado ilícito do cigarro no Brasil, 2022, disponível em: https://actbr.org.br/contadocigarro/wp-content/uploads/2022/07/LO_ACT-Tabaco_PROJ-GRAF_02.pdf
- 6 | “Confrontando o Comércio Ilícito de Produtos de Tabaco: uma revisão global das experiências dos países”, do Programa de Controle do Tabagismo do Banco Mundial, 2019. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/680311548773329872/pdf/133959-v2-WBG-Tobacco-IllicitTrade-Executive-Summary-web-R4.pdf>
- 7 | Iglesias, R, Aumento do IPI-cigarro e o mercado ilícito do cigarro no Brasil, 2022, disponível em: https://actbr.org.br/contadocigarro/wp-content/uploads/2022/07/LO_ACT-Tabaco_PROJ-GRAF_02.pdf
- 8 | <https://tobaccconomics.org/uploads/20220902%20WP%20UCB%202021%20clean%20-%20PORT.pdf>
- 9 | Szklo, A, Iglesias, R, Interferência da indústria do tabaco sobre os dados do consumo de cigarro no Brasil. Cad. Saúde Pública (Online) ; 36(12): e00175420, 2020.
- 10 | INCA/MS:<https://www.gov.br/inca/pt-br/assuntos/gestor-e-profissional-de-saude/observatorio-da-politica-nacional-de-controle-do-tabaco/politica-nacional/mercado-ilegal-de-produtos-de-tabaco>
- 11 | Disponível em: <https://actbr.org.br/uploads/arquivos/Relato%CC%81rio-Final-GT-Moro-%281%29.pdf>
- 12 | Avaliação comparativa de impostos sobre cigarros, 2022, disponível em: <https://tobaccconomics.org/uploads/20220902%20WP%20UCB%202021%20clean%20-%20PORT.pdf>
- 13 | Szklo AS, Drope J. Tob Control 2023;0:1–7. doi:10.1136/tc-2022-057847, disponível em: <https://tobaccocontrol.bmj.com/content/tobaccocontrol/early/2023/06/15/tc-2022-057847.full.pdf>
- 14 | Pinto M., Bardach A., Costa M.G.d., Simões e Senna K.M., Barros L.B., Moraes A.C.d., Cairoli F.R., Augustovski F., Alcaraz A., Palacios A., Casarini A., Pichon-Riviere A. Carga da doença e econômica atribuível ao tabagismo no Brasil e potencial impacto do aumento de preços por meio de impostos. Instituto de Efectividad Clínica y Sanitaria, Buenos Aires, Argentina. Maio de 2024. www.iecs.org.ar/tabaco
- 15 | Divino JA, Ehrl P, Candido O, et al. Extended cost–benefit analysis of tobacco taxation in Brazil. Tobacco Control 2022;31:s74-s79.